



Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre Gobierno y Asuntos Públicos



ESTUDIO DE LA ORGANIZACIÓN Y EL DESEMPEÑO EN LA RAMA EJECUTIVA

COMISIONADO POR LA
OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO



INDICE

PREFACIO	i
INFORME GENERAL	1.1
GUÍA PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS Y AGENCIAS DE LA RAMA EJECUTIVA	2.1
GUÍA PARA EL ANÁLISIS PARA LA CREACIÓN DE LOS PROGRAMAS Y AGENCIAS DE LA RAMA EJECUTIVA	2.19
ANÁLISIS DE NECESIDAD Y VALOR DE LAS AGENCIAS GUBERNAMENTALES	
DISEÑO DE MÉTRICAS E INDICADORES PARA LAS CINCO AGENCIAS PÚBLICAS	3.1
MODELO PARA EL DISEÑO DE INDICADORES POR AGENCIA	3.7
MARCO CONCEPTUAL PARA EL DESARROLLO DE INDICADORES DE DESEMPEÑO PARA EL/LA:	
DEPARTAMENTO DE SALUD DE PUERTO RICO	3.18
DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DE PUERTO RICO	3.43
ADMINISTRACIÓN DE FAMILIAS Y NIÑOS	3.70
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE PUERTO RICO	3.88
POLICÍA DE PUERTO RICO	3.100

PREFACIO

La Oficina de Gerencia y Presupuesto encomendó al Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre Gobierno y Asuntos Públicos de la Universidad de Puerto Rico (CEMGAP) un estudio sobre la organización de la estructura de gobierno y el desarrollo de un sistema de medición de resultados y rendición de cuentas para las entidades de la Rama Ejecutiva. El estudio que se presenta a continuación se enfoca en identificar oportunidades que permitan ajustar la estructura gubernamental a la demanda de servicios que requiere la sociedad actual. Asimismo, ofrece una mirada al desempeño gubernamental desde la perspectiva de los resultados que se obtienen del funcionamiento de los programas y su impacto en la calidad de vida y bienestar de la sociedad. Además, se pretende establecer métricas e indicadores que ayuden en el análisis de productividad y nos permita comparar nuestro desempeño con los estándares establecidos para esos servicios en otras jurisdicciones.

El estudio es el producto del esfuerzo de los siguientes profesionales y colaboradores:

INVESTIGADORES:

Yolanda Cordero Nieves, PhD
Escuela Graduada de Administración Pública

Eileen Segarra Alméstica, PhD
Departamento de Economía

William Vázquez Irizarry, JD
Escuela de Derecho
Pública

Alba N. Caballero Fuentes, JD
Escuela Graduada de Administración

Norma Rodríguez Roldán
Escuela Graduada de Trabajo Social

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN:

Federico Goyechea Pabón – Economía

José Ángel Rivera – Administración Pública

José C. Camacho Vázquez – Administración Pública y Derecho

Norman A. Laborde Torres – Psicología

Edwin D. Díaz González – Planificación

Mariangeli Ortiz Rivera – Administración Pública

Personal Área de Gerencia Pública-Oficina de Gerencia y Presupuesto

INFORME GENERAL

INTRODUCCIÓN

Un buen gobierno es “aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho” (CLAD, 2006, págs. 3-4). En cuanto a las instituciones estatales, si bien no son suficientes, son esenciales para el logro de un buen gobierno.

Así se reafirma la importancia de los organismos públicos en el logro de las aspiraciones de los pueblos. Las agencias constituyen la administración pública, el vehículo a través del cual el gobierno se ejerce. En la medida en que los líderes del gobierno acojan los principios de un buen gobierno, las agencias son las llamadas a instrumentarlos a través de sus programas. Ahora bien, debemos reconocer que en muchos lugares, ni los principios de buen gobierno han sido atendidos de manera especial por los gobernantes; ni sus administraciones públicas han logrado destacarse por su capacidad para desarrollar e implantar políticas de trascendencia social y económica. En Puerto Rico si bien ha existido un discurso político orientado hacia algunos aspectos del buen gobierno, en general los principios nunca han sido adoptados de forma definitiva y contundente a través de sus instituciones públicas. Incluso podría decirse que las instituciones públicas de la Rama Ejecutiva evidencian un serio desgaste de ideas y de capacidad que surge de la crítica constante (representan el “gigantismo”) y la indefensión que se produce como resultado del deterioro de sus estructuras.

no puede haber buen gobierno - ni buena sociedad- sin las estructuras institucionales adecuadas. Las instituciones obligan, definen lo que podemos esperar unos de otros, crean y aplican normas (Hecló, 2008). Unas adecuadas instituciones generan incentivos para el buen gobierno, además de desarrollo y calidad democrática. (Villoria, 2011, pág. 15).

Cuando las agencias van perdiendo efectividad, a menudo se recurre a crear nuevas agencias que hagan lo que las ya existentes no parecen ser capaces de hacer. Esa situación de crear programas y agencias similares a otros ya existentes, convierte a la Rama Ejecutiva en un gigantesco, lento y pesado barco, difícil de timonear y dirigir hacia la acción, la innovación y la transformación, condiciones indispensables para mantener su pertinencia en la sociedad.

En 1976, decía Kauffman, “muchas gente ha concluido que el día de las organizaciones públicas inmortales ha llegado” (1976, p. 2). La preocupación del autor se originaba en la idea prevaleciente de que las agencias gubernamentales solo aumentan en número pero no desaparecen. La posibilidad de un gobierno que crezca continuamente mediante la creación de organismos cuyos propósitos de añadir valor público duran muy poco y pronto caen en la rutina de asegurar su propia existencia es una realidad. Esa imagen se acerca al crecimiento experimentado por la Rama

Ejecutiva de Puerto Rico, que en 1952 contaba con 52 agencias gubernamentales y en el 2000 ya eran 145 agencias. El crecimiento en el número de empleados también fue notable. En el 1952 había 24,983 empleados públicos (García de Serano, 1969). En el año 2000 había 208,158 empleados (OGP, 1999-2000).

Sin embargo, aun ante esa magnitud de cambio, estos datos no bastan para concluir que existen demasiadas agencias en la Rama Ejecutiva. Son otros los elementos que deben ser considerados para determinarlos. Si las agencias atienden las necesidades de la población de manera satisfactoria, y los gobernantes son capaces de implantar sus políticas, la cantidad de agencias es irrelevante. Esto es, a menos que el gobierno no cuente con los recursos fiscales para su operación, en cuyo caso sería necesario tomar decisiones que de una u otra forma impactan a la sociedad. Es posible que algunas agencias funcionen adecuadamente mientras otras no lo logren. Dos alternativas son transformar o eliminar agencias que no funcionan efectivamente. Sin embargo, para identificar cuáles son esas agencias se requiere información sobre su desempeño. Lamentablemente, en Puerto Rico no existe una tradición de evaluación del funcionamiento gubernamental, ni el de sus agencias, ni el de sus programas. Por lo general, los programas que son evaluados son aquellos que reciben fondos provenientes del Gobierno Federal pues es un requisito para su concesión. La mayoría de los programas que funcionan con recursos del Fondo General nunca son evaluados.

Esta situación hace difícil tomar decisiones basadas en evidencia, no solo en tiempos de crisis, sino en tiempos de abundancia también. Al no contar con información confiable sobre el desempeño gubernamental, las decisiones descansan, en el mejor de los casos, en estudios realizados por personas u organismos fuera del gobierno, y en el peor de los casos, por las impresiones generales de la ciudadanía, o sea, por la percepción pública. Sin embargo, estas decisiones acarrearán una serie de complicaciones ulteriores que van desde la decisión sobre qué hacer con los empleados, la propiedad y los compromisos contraídos por la agencia. No debe extrañarnos entonces que a menudo los gobernantes evadan tomar la decisión de eliminar agencias y prefieran optar por ignorar las que parecen no funcionar bien y crear nuevas agencias con la esperanza de que esas logren producir los resultados esperados. Esa parece ser la explicación para la proliferación de agencias en la Rama Ejecutiva de Puerto Rico por los pasados 70 años.

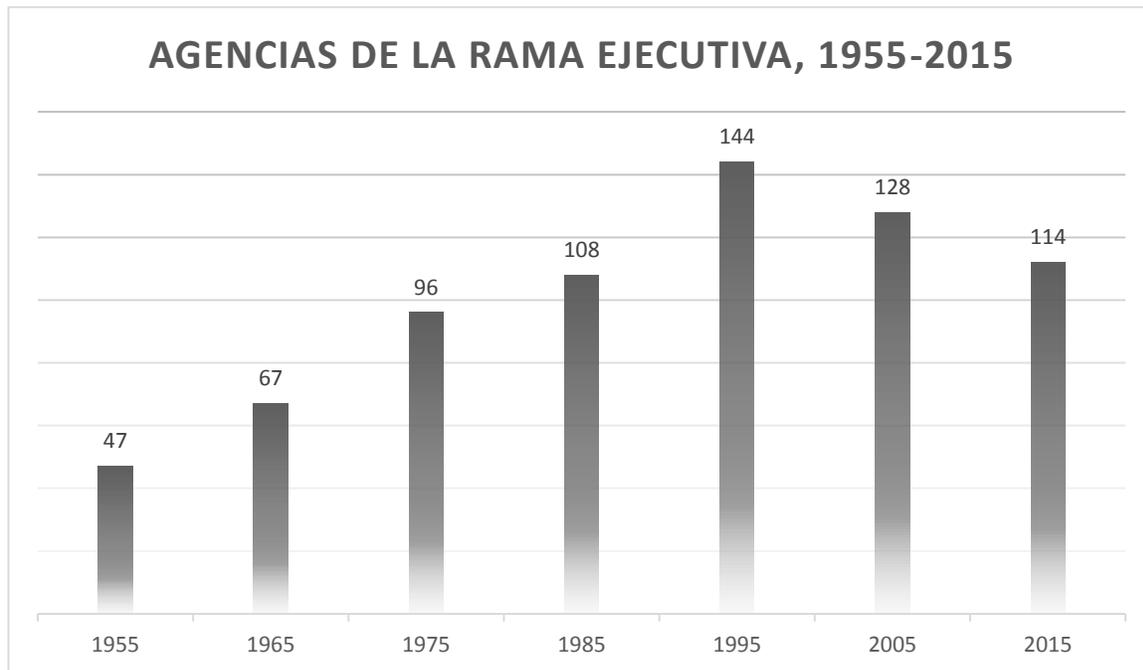
Otros factores que inciden en la decisión de eliminar o crear agencias están menos relacionados con la gestión pública y más con el impacto político. Este es parte natural del entorno gubernamental, pues en las democracias los gobiernos se constituyen a partir de los resultados de un proceso político. En ese sentido, es posible que una agencia tenga un mayor valor político que público; que su existencia simbolice el compromiso político con grupos especiales, más que el compromiso de resolver un problema de la sociedad. Incluso, existen elementos ideológicos con relación al rol del gobierno en la sociedad. Algunos sectores creen que una menor intervención del Estado, caracterizada como un “gobierno pequeño”, conduce a un gobierno más efectivo. Otros, buscan solucionar cada problema de la sociedad a través de un organismo gubernamental, expandiendo el alcance del gobierno hasta agotar su capacidad de gobernar a través de ellas.

Estas consideraciones nos dan una idea de la complejidad del análisis de las estructuras de la Rama Ejecutiva, especialmente ante la ausencia de información confiable sobre su desempeño. También explican los debates históricos sobre el tamaño del gobierno, que en ocasiones se mide a partir del

gasto, otras a base del número de empleados, y otras, por el número de agencias. Esto nos lleva a concluir que el análisis del tamaño no es la ruta más productiva para aumentar la capacidad de gobernar y lograr resultados beneficiosos para la sociedad. Por ello, este estudio se enfoca en el desempeño gubernamental entendido como los resultados que se obtienen del funcionamiento de los programas, en conjunto o individualmente, y que pueden ser vinculados de forma rigurosa, a la calidad de vida y al bienestar de la sociedad.

DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA

A principios del 2015 la Rama Ejecutiva de Puerto Rico contaba con 114 agencias gubernamentales clasificadas como oficinas, comisiones, juntas, procuradurías, agencias, departamentos y corporaciones públicas. Este es el número más bajo desde el 1985, cuando esa Rama contaba con 108 agencias, lo que representa una notable disminución de las 145 agencias que llegaron a existir en el 2000.



De las 114 agencias actuales, 70 responden directamente al Gobernador, y 44 son corporaciones públicas que responden a Juntas de Directores. La disminución en el número de agencias de la Rama Ejecutiva ha sido una tendencia de los últimos dos años, motivada por el interés de aumentar la efectividad y eficiencia gubernamental. Desde el 2006 la economía de Puerto Rico dejó de crecer. La merma que esta actividad económica ha provocado en los recaudos del gobierno, ha creado condiciones fiscales sumamente difíciles para sostener la estructura de los años 90's.

La crisis fiscal, ha obligado a los gobiernos de turno a tomar acciones tales como: el cierre temporal del gobierno (Aníbal Acevedo Vilá); la cesantía masiva de empleados públicos (Luis Fortuño Buset); y la imposición de nuevos impuestos (Alejandro García Padilla). Cada una de estas acciones ha

estado dirigida a atender el problema con variados resultados. Sin embargo, en cada instancia, el ciudadano ha recibido el impacto directo de las acciones gubernamentales, sin necesariamente obtener beneficios perceptibles de sus consecuencias. Por el contrario, algunas de las medidas tomadas han hecho más difícil al gobierno prestar mejores servicios ocasionando descontento hacia las agencias gubernamentales o han debilitado aún más la economía. La insatisfacción ciudadana hacia las instituciones gubernamentales no es nueva. El ciudadano ha venido experimentando de primera mano el deterioro paulatino en el funcionamiento gubernamental desde la década de los 70's, según documentado por Santana Rabell en su libro *Fulgor y Decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico* (1986). También lo han reconocido los gobernantes y líderes legislativos quienes en distintos momentos desde 1968 han encomendado media docena de estudios para identificar formas de funcionar mejor.

Desde entonces, los estudios sobre la Rama Ejecutiva, uno tras otro, han confirmado varios de sus padecimientos estructurales y han hecho recomendaciones para atenderlos. Por ejemplo, el Informe de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1971 contiene un extenso y profundo análisis de la situación problemática provocada por la proliferación de corporaciones públicas que parecían escudarse en esa forma de operar para evadir reglamentación y no porque fuesen realmente empresas gubernamentales con potencial de auto sustentabilidad, condición importante para ser una empresa pública. Así mismo, en la propuesta de Reorganización de 1976(2), se identificaban dos problemas para el Gobernante ante el aumento de agencias de la Rama Ejecutiva, que entonces eran unas cien. De un lado, dice el informe, existe un problema de supervisión y coordinación adecuada de las agencias; y del otro, existe un fraccionamiento de los programas de gobierno que provoca ineficiencia. Se recomendaba entonces la creación de departamentos sectoriales grandes, que tuvieran adscritas a ellos la mayoría de las agencias relacionadas que operan de forma autónoma. La idea era convertir a cada Secretario en un planificador, estratega y evaluador de las políticas públicas sectoriales y sustraerlo de las operaciones ordinarias de las agencias. Se contemplaba también la consolidación de los procesos administrativos bajo los secretariados, pero sin la intervención del Secretario.

La Reorganización de 1993, motivada por las mismas preocupaciones de Kauffman sobre las organizaciones inmortales, exponía “hoy el pueblo percibe su Gobierno como un ente ajeno e insensible a sus necesidades, esto es, como un aparato burocrático de incontenible crecimiento, de voraz apetito de recursos, que responde a sus propios propósitos.”¹ Así se acogieron como soluciones la adopción del modelo de departamentos sombrillas que fue presentado en el Informe de Reorganización de 1976(2); la desreglamentación de controles aplicables al sector privado y la descentralización de servicios hacia los gobiernos municipales.

La Ley de Reorganización y Modernización de la Rama Ejecutiva de 2009 fue en la dirección opuesta a las propuestas previas. En lugar de agrupar o integrar agencias, se buscaba “hacerlas más horizontales y flexibles”. Se dispuso también la necesidad de contar con estándares de calidad, tiempo y efectividad en la prestación de servicios. Si bien se consideró la descentralización, la misma fue en el contexto de las oficinas regionales y locales y el Tercer Sector. Se propuso además que cada departamento o agencia fuese evaluado en áreas tales como: organización interna; misión y

¹ Ley de Reorganización Ejecutiva de 1993, Núm. 5 del 6 de abril de 1993.

tangencia de los programas para el logro de dicha misión; coordinación intra e interagencial y relación con las funciones de otras agencias o programas; evaluación de efectividad y eficiencia en los servicios críticos; y reglamentos operacionales con miras a mejorar procesos y eliminar “obstáculos que limiten el desarrollo socioeconómico del país”².

Más recientemente, el Boletín Administrativo Núm. OE-2013-059 del 17 de agosto de 2013 creó un Grupo de Trabajo con la encomienda de reorganizar la Rama Ejecutiva. En esta ocasión el énfasis estuvo dirigido a lograr eficiencias y ahorros. Ese Grupo fue sustituido por otro de más reciente creación formado por el Secretario de la Gobernación, el Secretario de Estado, el Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto y el Comisionado de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales. El grupo aún no ha rendido su informe.

Además de los informes sobre reorganización, existen sobre 14 informes, varios de ellos disponibles en la Biblioteca Virtual de la OGP³, que abundan sobre los problemas de la Rama Ejecutiva. El Informe Tobin de 1976, por ejemplo, señala el problema de las motivaciones para crear corporaciones públicas,

...algunas para huir de los problemas presupuestarios difíciles de manejar o de la emisión de bonos... Otras, con la intención de proveer subsidios indirectos para intereses particulares; se espera que éstas reciban asignaciones estatales o dependan de apropiaciones de capital del estado por lo que no pagan el costo de intereses de mercado...Otras venden bienes y servicios al público, pero con el conocimiento de que van a perder dinero... Estos cambios son, en parte, resultado de una expansión de ese sector, en términos de número de empresas públicas, y en parte por el hecho de que no se espera que las nuevas corporaciones sean autosuficientes...

Es tentador considerar las corporaciones públicas ante todo como fuentes de empleo en una economía con una alta tasa de desempleo; y permitir que los precios se mantengan bajos en beneficio de los consumidores y los salarios altos en beneficio de los trabajadores. No obstante, es un serio error actuar como si las empresas públicas no debieran tener “ganancias”. (1976, págs. 50-52).

El Estudio Económico de Puerto Rico, preparado por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos en 1979, aunque está orientado únicamente al desarrollo económico, menciona la necesidad de coordinar de manera más estrecha los programas federales hacia las prioridades puertorriqueñas (pág. 13). Este es un asunto que impacta en muchas formas el funcionamiento de la Rama Ejecutiva. Como mencionamos antes, la cultura de evaluación de programas en la Rama Ejecutiva se limita, con pocas excepciones, a los programas que reciben fondos federales. De hecho, como resultado de los señalamientos al uso de los fondos federales se han creado programas que fragmentan servicios directos solo con el objetivo de documentar fehacientemente que los mismos se utilizan únicamente para lo que fueron otorgados, separándolos de los servicios provistos con recursos del fondo general. Este fraccionamiento de los procesos en la prestación de servicios ha sido muy común en agencias como el Departamento de Familia y algunas del Departamento del Trabajo.

² Ley de Reorganización y Modernización de la Rama Ejecutiva de 17 de diciembre de 2009.

³ <http://www2.pr.gov/agencias/ogp/BibliotecaVirtual/Pages/default.aspx>

Generalmente, el fraccionamiento innecesario de los procesos de servicios directos causa ineficiencia y reduce la calidad de los servicios para el ciudadano.

El Estudio de la Organización y Funcionamiento de la Rama Ejecutiva de 1985 planteó la necesidad de identificar las agencias que han rebasado su tamaño óptimo reduciendo su eficiencia y aumentando los costos unitarios de operación. También alertó sobre la calidad y cantidad de la información que recibe el gobernante para estar en posición de gobernar. Menciona que

en la medida en que subdivide y delega el alcance del control ejecutivo al ocurrir consolidación de funciones, generalmente se cierran también los canales de información. Como resultado, en vez de tener más y mejor información para resolver los problemas, el Primer Ejecutivo recibe menos información y por medio de un solo canal; al mismo tiempo que esta información llega a él más digerida y acondicionada por los funcionarios subalternos. En esta forma, se va aislando al Gobernador del contacto con el mundo exterior y con puntos de vista y fuentes de información independientes. (1985, pág. 19)

Otro asunto que resalta el informe de 1985 es que el énfasis en los ajustes a la Rama Ejecutiva ha estado orientado a las estructuras perdiendo de vista que la calidad con la cual la gerencia pública ejerce sus funciones también tiene un impacto en la efectividad de los programas públicos. En ese sentido, se recomendaba atender el desempeño de éstos. También expresa la preocupación por la proliferación de corporaciones públicas para diversos fines, alejándose de la finalidad comercial y aumentando la ineficiencia. Un punto neurálgico que menciona el informe es la costumbre de asignar los recursos para atender problemas de forma incremental, partiendo de los recursos ya asignados. Esto es, en lugar de evaluar el funcionamiento y uso de los recursos ya asignados, cuando surgen problemas, se opta por asignar más fondos.

Un problema mencionado en el informe anterior, que merece discusión separada es que “no hay en el gobierno un organismo que investigue y determine las necesidades de la sociedad, y que precise el orden de prioridades que ésta le asigna” (pág. 39). Tampoco, señala el informe, existe “un organismo que establezca la utilización óptima de los recursos del gobierno para atender dichos problemas” (1985, pág. 39). Aunque esa pueda ser la impresión de los investigadores, y posiblemente de la mayoría de los puertorriqueños, lo cierto es que la Junta de Planificación y la Oficina de Gerencia y Presupuesto, son desde su concepción, los organismos llamados a atender esas cruciales deficiencias. Sin embargo, en ambos organismos ha habido una tendencia a enfocarse en los asuntos económicos y presupuestarios, dando atención muy escasa a los asuntos del desarrollo social y a los de la gerencia gubernamental, respectivamente. Este precisamente es uno de los mayores problemas que enfrenta la Rama Ejecutiva; su distancia de los problemas de la sociedad y del funcionamiento gubernamental más allá de los análisis financieros y fiscales.

Las recomendaciones que se han hecho por los pasados 20 años, las cuales en su mayoría no han sido adoptadas, tienen hoy gran vigencia. Muchos de los problemas identificados, hoy han hecho crisis y enfrentamos las consecuencias de no haber actuado sobre las recomendaciones. Si bien son muchos los problemas que enfrenta la Rama Ejecutiva, nos parece que dos de ellos deben ser atendidos con prioridad para encausar otras soluciones. Es imperativo conocer el funcionamiento de los programas gubernamentales. Esto es responsabilidad, tanto de las agencias, como de la OGP. Resulta difícil y arriesgado tomar decisiones sin contar con datos oportunos y confiables. De igual

forma, es necesario dar algún grado de racionalidad a los procesos decisionales que culminan en la creación de un programa o una agencia. La discreción de los funcionarios electos no debe ser el criterio determinante pues conduce a decisiones arbitrarias o carentes de fundamentos.

Este proyecto, encomendado por la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) al Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre Gobierno y Asuntos Públicos (CEMGAP) de la Universidad de Puerto Rico, tiene dos objetivos principales. Estos son:

- Proponer una metodología para el desarrollo de métricas e indicadores que permitan conocer el desempeño de los programas gubernamentales y las áreas o sectores programáticos. El modelo se aplicará inicialmente a cinco agencias: Departamento de Salud, Departamento de Educación, Departamento de Justicia, Policía de Puerto Rico y Administración de Familias y Niños (ADFAN).
- Proponer unas guías que ayuden a decidir la necesidad y viabilidad de crear un programa o una agencia. Estas guías serán aplicadas y probadas con programas y agencias existentes para refinarlas y convertirlas en un instrumento decisional de las agencias, la legislatura y los gobernantes.

MÉTODO

Proyecto de métricas e indicadores

La metodología para el desarrollo de métricas e indicadores está fundamentada por las mejores prácticas establecidas por organismos internacionales reconocidos. Se ha dado especial consideración a la adopción de métricas e indicadores que permitan, en lo posible, la comparación con otras jurisdicciones en los Estados Unidos, América Latina e Inglaterra.

Este primer esfuerzo para desarrollar métricas e indicadores da prioridad a cinco de las agencias de mayor potencial de impacto en la calidad de vida de la sociedad. La seguridad y el orden (Departamento de Justicia y Policía de Puerto Rico); la educación (Departamento de Educación); la salud (Departamento de Salud); y el bienestar de las familias y los niños (ADFAN) constituyen áreas esenciales para el desarrollo humano. No es casualidad que estas cinco agencias reciben el 30% del presupuesto del Fondo General. Por su potencial impacto y por la inversión que hace el Pueblo de Puerto Rico en esas agencias, es importante que las mismas den prioridad al desarrollo de sistemas de evaluación de su funcionamiento.

El presente ejercicio, si bien no se trata del diseño de los sistemas de desempeño de esas agencias, busca iniciar el cambio hacia una cultura gubernamental de medición y evaluación, a través del desarrollo de un puñado de métricas que aplican a aspectos importantes de la actividad que éstas llevan a cabo. En su segunda fase, estaremos incorporando a la iniciativa otras agencias, desarrollando la documentación y el adiestramiento de los empleados y funcionarios para que éstos puedan completar el diseño del sistema, de acuerdo a sus planes estratégicos y misión.

Proyecto de criterios para la creación de programas y agencias

El método propuesto para guiar el proceso decisional sobre la creación de programas y agencias es un paso necesario que busca añadir mayor racionalidad al mismo. Varios de los estudios revisados delatan que en más de una ocasión la decisión de crear una agencia responde a asuntos mediáticos o de grupos de presión, que poco o nada tienen que ver con la necesidad de aumentar la efectividad y eficiencia. Aunque siempre lo sospechamos y en múltiples ocasiones se advirtió, hoy sabemos por experiencia, que la creación de agencias y programas de forma desarticulada y superficial tiene un gran costo para el país. No solo un costo económico, al sufragar programas y agencias que no añaden valor público, sino también un costo social cuando esos programas crean una expectativa de servicios a algún sector de la ciudadanía, que realmente no es significativo.

El presente trabajo busca producir dos líneas de análisis, a base de preguntas y respuestas, que permitan al analista, al legislador y al funcionario que participa en estas decisiones, al menos identificar la información que deben considerar antes de tomar la decisión de añadir o eliminar un programa o una agencia a la Rama Ejecutiva. Las guías pretenden producir definiciones de los distintos tipos de agencia, que permitan hacer una mejor diferenciación entre éstas y una mejor clasificación en el futuro. Las guías serán puestas a prueba en la segunda fase del proyecto, para asegurar su utilidad. En esa fase, se evaluarán algunos organismos existentes para determinar si su actual tipo de agencia es cónsono con su misión y funciones.

DOCUMENTOS QUE SE INCLUYEN

- Informe sobre la creación de programas y agencias de la Rama Ejecutiva
- Informe sobre el desarrollo de métricas e indicadores

*15 de julio de 2015
San Juan, Puerto Rico*

Referencias

- CLAD. (2006). Código Iberoamericano del Buen Gobierno. CLAD.
- García de Serrano, I. (1969). La selección de personal en el servicio público. Rio Piedras: Editorial Universitaria.
- Kaufman, Herbert. (1976). *Are Government Organizations Immortal?* Washington DC: The Brookings Institution.
- OGP (1999-2000). Presupuesto Consolidado. Oficina de Presupuesto y Gerencia. San Juan, Puerto Rico. <http://www2.pr.gov/agencias/ogp/Presupuesto/Pages/default.aspx>
- Pollit, C. and G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform: A comparative analysis*. New York, Oxford University Press.
- Villoria, M. (2011). ¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI. *Reforma Y Democracia*, 51, 1–23.

Documentos

- Informe de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva, 1971
- Informe al Gobernador del Comité para el Estudio de las Finanzas de Puerto Rico, (Informe Tobin) de 1976
- Estudio sobre la Economía de Puerto Rico, Vol. 2. Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 1979.
- Propuesta para la Reorganización de la Rama Ejecutiva, Informe Preliminar, 1980
- Informe del Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico (Informe Carrión-Ferré), 1985
- Plan de Desarrollo Económico y Transformación de Gobierno para Puerto Rico del Gobernador Aníbal Acevedo Vila. 2006

GUÍA PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS Y AGENCIAS DE LA RAMA EJECUTIVA

INTRODUCCIÓN

La Rama Ejecutiva de Puerto Rico ha experimentado una tendencia de crecimiento sostenido desde su creación en 1952. Unas 52 agencias constituían la Rama Ejecutiva en sus inicios. En el 2000 eran 145. Al presente son 114. Sin embargo, más que la cantidad de agencias, son otros los criterios que determinan un buen gobierno. Durante los pasados 30 años parece haber consenso en los informes y estudios desarrollados desde y fuera del gobierno en el sentido de que la Rama Ejecutiva no logra satisfacer las necesidades de la sociedad, independientemente de su tamaño.

Algunas de las razones mencionadas en los estudios realizados⁴ son:

- excesiva fragmentación en la prestación de servicios;
- demasiadas agencias supervisadas directamente por el Gobernador;
- pobre coordinación entre programas que atienden clientelas similares y problemas relacionados;
- uso de mecanismos inadecuados para la creación de agencias.

Estas, y otras situaciones tales como procesos burocráticos ineficientes y personal supervisor con necesidad de mayores destrezas son las principales causas de las dificultades que experimenta el Gobierno para atender los problemas del País de forma ágil y efectiva. Un escenario como este le requiere a cualquier gobernante un gran esfuerzo para impulsar de forma efectiva y eficiente las nuevas políticas contenidas en su programa de gobierno, así como para administrar los programas existentes. En el balance, todas inciden en un encarecimiento de la operación gubernamental antes de que sus beneficios sean visibles a la población.

LA FRAGMENTACIÓN DE SERVICIOS

La fragmentación de servicios se refiere a la creación de múltiples programas gubernamentales para atender necesidades estrechamente relacionadas. Por ejemplo, para ayudar a una persona sin empleo a obtenerlo, el gobierno ofrece varios servicios: beneficios de desempleo, readiestramiento, y reinserción al mundo laboral son todas actividades relacionadas con un mismo servicio y a un mismo cliente. Sin embargo, para lograr acceso a estos servicios, el ciudadano deberá visitar distintas oficinas de variadas agencias y completar distintos documentos. Incluso, es posible que se le requiera ofrecer la misma información en distintos formularios de solicitud de servicios. Esto

⁴ Para una lista de los estudios realizados, ver Apéndice 1.

debido a que los sistemas de manejo de información electrónica de los distintos programas raras veces se comunican entre sí y por lo tanto la información no puede ser compartida entre los programas aun cuando atienden las mismas clientelas y buscan lograr los mismos propósitos.

El ejemplo anterior permite comprender la forma en que el gobierno pierde capacidad para resolver los problemas del país. Las políticas de promoción del empleo se ven dispersas entre varios programas y agencias, unas que tienen como norte el desarrollo económico y las necesidades de la industrial y el comercio; y otras cuyos objetivos están orientados a atender las necesidades del desempleado. El balance de la fragmentación excesiva de servicios es: baja satisfacción de los clientes con los servicios que recibe y la forma en que los recibe; dificultad de los clientes para acceder a los servicios y beneficios al estar dispersos; manejo ineficiente de la información al ser duplicada en cada unidad; y un gasto mayor en recursos para lograr las variadas metas sectoriales.

UN ALTO NÚMERO DE AGENCIAS QUE RESPONDEN AL GOBERNADOR

A través de los años, en la Rama Ejecutiva se ha observado una tendencia a dividir o fragmentar las operaciones gubernamentales a través de agencias especializadas y autónomas. Esto por lo general se hace con el convencimiento de que al dar autonomía a un programa o grupo de servicios, separándolo del departamento o de otra agencia, mejorará la calidad de los mismos al ser más ágiles y estar bajo la supervisión directa del gobernante. Una situación similar ha ocurrido con las agencias que pasan a ser corporaciones públicas. Éstas buscan liberarse de las agencias que reglamentan a los organismos gubernamentales de la Rama Ejecutiva, esto es: la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP), la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH), y del Departamento de Hacienda (pagos a empleados y suplidores). De esa forma, creen que serán más ágiles y prestarán un mejor servicio. La realidad es otra. Un buen servicio no depende necesariamente o únicamente de poseer la discreción para tomar las decisiones. Como se observa en el caso de estas agencias, tan pronto logran la autonomía, comienzan un desarrollo tendente a mayor fragmentación, bajo el manto de la especialización o de imitar las estructuras del gobierno federal, y una década más tarde, son más grandes en alcance y en cantidad de empleados y más costosas, pero muy pocas son mejores agencias u ofrecen mejores servicios.

Un efecto claro ha sido el aumento en el número de agencias sobre las cuales el Gobernador tiene responsabilidad directa. Esto obliga al gobernante a ampliar una estructura intermedia de asesores quienes en ocasiones deben asumir responsabilidades que exceden su experiencia gerencial o ejecutiva, y menos aún conocen o poseen pericia en los asuntos que atienden las agencias que están bajo su monitoria. Esto tiende a reducir en profundidad y cantidad la información que recibe el gobernante sobre las agencias, al punto que algunas desaparecen completamente del radar de La Fortaleza, hasta que ocurre algún evento fortuito que traiga a colación su existencia. Otro efecto es un pobre servicio del cual nadie se percata, ya sea porque la clientela es un sector invisible de la sociedad; porque las necesidades que debe atender la agencia son asumidas por otras agencias; o

simplemente porque la función que lleva a cabo no es necesaria. Lo cierto es que exceder la capacidad óptima de administrar agencias presenta serios problemas para el gobierno.

Es por ello que en varias reorganizaciones, los esfuerzos han ido dirigidos a consolidar agencias. Esas consolidaciones se han propuesto de dos formas: 1) agrupando agencias bajo departamentos sombrilla, en los que solo el Secretario le responde directamente al Gobernador; o 2) consolidando agencias para integrar sus operaciones bajo una sola agencia. Los departamentos sombrilla, son conceptualmente muy atractivos. Este modelo descansa en la idea de que las funciones operacionales y de servicio se concentran en las agencias que se describen como los “componentes” de la sombrilla. De este modo, lo que se requiere del Secretario que dirige el departamento sombrilla es que sea un experto en formulación, implantación y evaluación de políticas, con gran capacidad ejecutiva y de liderazgo. Esto pocas veces se logra, ya sea por falta de destrezas para realizar el trabajo o bien una comprensión equivocada del modelo. El saldo final suele ser Secretarios que intentan intervenir constantemente en las operaciones de sus agencias. Al hacerlo pierden una oportunidad valiosa para retraerse del día a día y considerar el bienestar de la sociedad y el impacto de sus agencias en ella. Las consolidaciones de agencias, por su parte, tienen el efecto inmediato de reducir el número de agencias bajo la supervisión del gobernante.⁵ Sin embargo, su integración a los procesos operacionales y administrativos de otra agencia puede provocar desfases con repercusiones en el servicio que prestan. En ese sentido, la integración legal debe ser acompañada de un plan de trabajo para la culminación de la integración en la práctica. Son varias las experiencias en las que luego de aprobarse la legislación que consolida las agencias, transcurren años de incertidumbre, confusión y luchas de poder que impiden la consolidación final.

COORDINACIÓN ENTRE PROGRAMAS

La capacidad de coordinación entre los múltiples programas y asuntos que debe atender el Primer Ejecutivo a menudo se reduce a una especie de competencia entre asuntos urgentes y asuntos importantes. Una coordinación correcta supone la claridad para identificar y articular las prioridades; distribuir las responsabilidades y asegurar que lo delegado se cumple según acordado. Para lograr esa coordinación los gobernantes recurren a estrategias como la creación de la Secretaría de la Gobernación, que no es otra cosa que el brazo coordinador de los asuntos del gobierno. Desde allí se convocan y se supervisan los grupos de trabajo o consejos que tendrán a su cargo la ejecución de las políticas.

Este tema se suele abordar en Iberoamérica bajo el concepto del Alto Gobierno. El Alto Gobierno es la expresión que recoge el conjunto de autoridades y de órganos del nivel político del Poder Ejecutivo así como también aquellos órganos técnicos o administrativos que le proporcionan al gobernante un apoyo especializado en torno a la logística y la política pública gubernamental (Fernández Toro, 2011, p. 16). Las funciones del Alto Gobierno consisten en generar la certidumbre

⁵ Una variante de consolidación no implica la eliminación por completo del organismo, sino la fusión de algunos componentes de tipo administrativo. Ese fue el caso de la fusión de procuradurías.

de que el gobierno puede gobernar; y lograr que el gobierno como un todo genere resultados valiosos para la sociedad que, a su vez, sean efectivamente percibidos como tales.

La calidad del Alto Gobierno incide en la capacidad del Estado como instrumento del desarrollo social. Es por ello que este nivel de gobierno ha sido objeto de transformaciones y reformas. Cuando se reforma el Alto Gobierno, por lo general, se busca adaptar sus estructuras a los cambios en las relaciones con los actores sociales; ampliar su capacidad para ejercer el poder democrático en favor de un desarrollo sostenible; y aumentar su capacidad para adoptar e implantar políticas públicas a través de una administración pública con mayor capacidad de liderazgo (Fernández Toro, 2011).

La tendencia general en los gobiernos contemporáneos es hacia el reforzamiento del Alto Gobierno para el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas. Ello coincide con un entorno que favorece la descentralización territorial y funcional, pero que, precisamente por ello, demanda control estratégico, así como optimización de las labores de información y análisis. (Cunill Grau, 2014, p. 11)

Como ya indicamos, una manera de configurar un Alto Gobierno es mediante la creación de “consejos”. Estos se conforman por jefes de agencias y asesores del Gobernador y en su mayoría son de tipo sectorial, en áreas como salud, educación, seguridad, o desarrollo económico. Otros son creados a partir de nuevos asuntos o problemas que requieren reconfigurar los grupos existentes para adaptarse a las nuevas realidades sociales, políticas o económicas. Los consejos, definidos alrededor de las áreas o temas sectoriales de mayor interés para el país, le permiten al gobernante contar con el asesoramiento más amplio y experto sobre un tema pues reúne a todos los actores gubernamentales que puedan tener alguna tangencia en él. También le permiten trazar planes y estrategias sectoriales impulsadas desde varias agencias afines al asunto.

Los consejos son la forma tradicional de coordinación intergubernamental en la Rama Ejecutiva en Puerto Rico. Sin embargo, en tiempos recientes, su capacidad para coordinar efectivamente ha sido puesta en duda. La coordinación requiere trabajo en equipo y éste solo es posible si los responsables por la implantación y evaluación de los resultados también trabajan juntos. Estos últimos no son los jefes de agencias sino los empleados de cada agencia, quienes posiblemente no conocen a su contraparte ni tienen una idea clara de cuál es el resultado final que se desea lograr. Esta fragmentación en la implantación de políticas públicas es problemática y por diseño impide que los responsables de ejecutarlas conozcan el efecto que tiene su trabajo en el de otros actores con encomiendas relacionadas en otras agencias. Impide también conocer cuando es necesario revisar y modificar los planes de trabajo.

Una forma de subsanar las debilidades naturales de los consejos es la identificación de resultados parciales que puedan ser medidos periódicamente desde los consejos para conocer si las estrategias y esfuerzos particulares de cada agencia, en conjunto realmente conducen al resultado esperado.

PROCESOS INADECUADOS PARA LA CREACIÓN DE AGENCIAS Y PROGRAMAS

Al presente la Rama Ejecutiva cuenta con 15 departamentos, 43 agencias, 12 oficinas adscritas a la Oficina del Gobernador y 44 corporaciones públicas. Aunque en el presente estudio hemos utilizado el término “agencia” para referirnos de forma genérica a todo tipo de organismo gubernamental, respondiendo a lo que es el uso común del concepto. Este genera ciertas dificultades pues ese uso indistinto se da sin importar que hablemos de departamentos, corporaciones públicas, y sin importar como se relacionan los organismos a la Oficina del Gobernador. Esta falta de claridad y precisión es parte del problema general del uso de mecanismos inadecuados para los propósitos que se persiguen.

Las consecuencias de la ambigüedad y laxitud para crear organismos sin criterios uniformes se aprecia en la creación de corporaciones públicas. Un problema que se señala reiteradamente a través de varios estudios es la creación de corporaciones públicas para atender necesidades que podrían ser mejor atendidas a través de otros tipos de agencia. Incluso, en el Informe de Reorganización de 1968, fecha en la que apenas había 24 corporaciones públicas, ya se alertaba sobre la necesidad de fijar criterios para el establecimiento de corporaciones públicas. Esa tendencia de crear corporaciones para todo tipo de actividad continuaría sin freno, alcanzando su momento más crítico en 1989 cuando el número de corporaciones públicas superó por una docena al resto de las agencias. En ese año había 43 agencias y 55 corporaciones públicas. En esencia, la Rama Ejecutiva se había convertido en un gobierno de empresas públicas. Claro, no todas las corporaciones tenían las mismas características. No debemos olvidar que en varias instancias, se les daba la clasificación de corporación meramente para eludir controles fiscales y reglamentarios del gobierno central, aun cuando requerían recursos del Fondo General para su funcionamiento.

Situaciones como las antes descritas han sido facilitadas por la ausencia de guías que ayuden a determinar el tipo de agencia más adecuado para atender las necesidades del país. Es por ello que proponemos adoptar definiciones que faciliten el ejercicio de la discreción de los funcionarios electos al crear organismos gubernamentales.

Otro asunto, relacionado con las estructuras gubernamentales es el hecho de que en la Rama Ejecutiva coexisten dos estructuras cuya armonía es esencial para una buena administración, pero que muchas veces marchan por rutas paralelas: la estructura programática y la estructura organizacional. La OGP (2014-15) define la estructura organizacional como un “sistema mediante el cual se distribuyen, integran y coordinan las funciones, facultades y responsabilidades normativas, directivas, administrativas y operacionales de los organismos gubernamentales.”. La estructura organizacional es la forma tradicional burocrática de ordenar y dividir el trabajo y fijar las jerarquías de autoridad. Las leyes y los reglamentos se encargan de dar formalidad y definir la estructura organizacional al diferenciar los trabajos (reglamento de clasificación), fijar los salarios (reglamento de retribución), disponer quien autoriza una compra o a cubrir una vacante (reglamentos de compras y reglamentos de recursos humanos). En ese sentido, puede decirse que a través de la estructura organizacional se determina quién hace qué.

En cambio, la estructura programática, según la OGP, “se refiere al conjunto de programas bajo los cuales se agrupa la estructura organizacional de la agencia. Esa agrupación está enmarcada en metas y objetivos comunes”. Ello significa que los programas de la agencia son el primer nivel de organización y las estructuras organizacionales se establecen a partir de las metas y objetivos de esos programas. De hecho, el presupuesto operacional, como norma, se distribuye a través de la estructura programática, no de la estructura organizacional. En ese sentido, se percibiría una flexibilidad programática, pues sería cuestión de dónde se asigna el dinero. Sin embargo, la realidad es que la mayor parte del presupuesto gubernamental asignado a los programas es precisamente para pagar el recurso humano que los instrumenta. Esto significa que el presupuesto termina apoyando la estructura organizacional vigente. Esto es, a menos que se lleven a cabo reorganizaciones.

Para que las agencias puedan responder a la política pública de un gobernante, es necesario que los programas que las instrumentan sean flexibles y puedan ser revisados, reformulados o eliminados con cierto grado de agilidad. Sin embargo, el andamiaje legal y normativo de la estructura organizacional no está diseñado para ser modificado fácilmente. A menudo, esto añade un alto grado de complejidad a la gestión pública. De ahí que, en su frustración, pasados gobernantes tilden a las agencias de “burocracia excesiva”, de “gobierno permanente”, de “inamovibles”. Es en respuesta a esa frustración ante la incapacidad de transformar las estructuras organizacionales para que respondan a las metas y objetivos programáticos que a menudo se recurre a la creación de programas y agencias que no serían necesarios si existen las condiciones para adaptar las estructuras organizacionales existentes de forma más ágil. Por ello, hemos dicho antes y reafirmamos que la creación de organismos gubernamentales o de programas no puede responder a la incapacidad para administrar los ya existentes.

Ese es uno de los desafíos que surgen de este análisis. Las estructuras organizacionales, con todos sus componentes (reglamentos para la administración de los recursos humanos, convenios colectivos y procedimientos de trabajo) deben ser examinados con especial cuidado para producir las normas gerenciales que deberán emitirse desde la Oficina de Gerencia y Presupuesto para evitar que las estructuras organizacionales impidan una administración pública efectiva, eficiente y económica en la que prime el interés público.

Es necesario establecer las guías que armonicen la relación entre ambas estructuras, de modo que los recursos humanos y los fiscales respondan a programas de modo que se puedan aplicar los principios de la administración por resultados, la gestión estratégica y la rendición de cuentas. Nada de eso es fácil de lograr mientras los recursos del gobierno sean administrados desde estructuras distintas entre las que hay poca o ninguna correspondencia. Para lograrlo, deben revisarse las leyes y normas que rigen la administración de los recursos humanos y la negociación colectiva para asegurar que las mismas protejan los derechos de los empleados sin menoscabar la flexibilidad necesaria para administrar el gobierno y proteger el interés público.

EL ESTADO DE DERECHO CON RELACIÓN A LAS AGENCIAS GUBERNAMENTALES DE LA RAMA EJECUTIVA

En la sección previa explicamos cómo se suele denominar “agencia” a cualquier entidad dentro de la rama ejecutiva, creada por ley, y que cuenta con determinada autonomía administrativa. Adviértase cómo cualificamos el uso de “autonomía” para especificar que nos referimos a una de tipo administrativo. Con esto queremos diferenciar el caso de entidades que tienen una personalidad jurídica propia, como sería una corporación pública o una procuraduría.⁶

Cada agencia tiene autonomía administrativa en el sentido de que el Departamento de Educación es una unidad distinta y separada de la Administración de Servicios Generales, aunque ninguna tiene su propia personalidad jurídica. Cada una es una unidad administrativa de gobierno separada con autoridad para operar con competencias propias en determinados temas. Ejemplo de esto es la capacidad para otorgar contratos o reclutar empleados.⁷

Al hablar de organismos públicos en Puerto Rico, el concepto más relevante contemplado a nivel constitucional es el de “departamentos”. El contexto para mencionarlos es la facultad de la Asamblea Legislativa para crearlos y reorganizarlos,⁸ al mismo tiempo que la Constitución enumera ocho a los que puede atribuirse un rango constitucional.⁹ Este es el llamado gabinete constitucional, que la Constitución reconoce como el “Consejo de Secretarios”.¹⁰ Sin embargo, cabe señalar que el entendido general siempre ha sido que la Asamblea Legislativa posee esta facultad en relación a todo organismo público, sin limitarse al caso de los “departamentos ejecutivos”.

En cambio, en otras ocasiones, la Constitución si utiliza el concepto amplio de agencia. Ese es el caso cuando se habla los “trabajadores de empresas, negocios y patronos privados y de *agencias* o instrumentalidades del gobierno que funcionen como empresas o negocios privados”, del poder del Contralor para fiscalizar todos los ingresos, cuentas y desembolsos del “Estado, de sus *agencias* e instrumentalidades y de los municipios”,¹¹ y al disponer el juramento de fidelidad que deben prestar

⁶ Por ejemplo: “Se crea la Oficina de la Procuradora de las Mujeres, como una entidad jurídica independiente y separada de cualquier otra agencia o entidad pública”. Art. 4 de la Ley 20-2001, 1 LPRA sec. 312.

⁷ No estamos considerando para efectos de esta discusión el rol de supervisión que de forma ocasional o general pueden tener algunas agencias sobre el resto en temas puntuales. Por ejemplo, el proceso de autorización para contratos y reclutamiento ante la Oficina de Gerencia y Presupuesto y la Secretaría de la Gobernación.

⁸ Const. PR, Art. III, Sec. 16: “La Asamblea Legislativa tendrá facilidad para crear, consolidar o reorganizar departamentos ejecutivos y definir sus funciones”.

⁹ Const. PR, Art. IV, Sec. 6: “Sin perjuicio de la facultad de Asamblea Legislativa para crear, reorganizar y consolidar departamentos ejecutivos de gobierno y para definir sus funciones, se establecen los siguientes: de Estado, de Justicia, de Instrucción Pública, de Salud, de Hacienda, de Trabajo, de Agricultura y Comercio y de Obras Públicas. Cada departamento ejecutivo estará a cargo de un Secretario de Gobierno.”

¹⁰ Const. PR, Art. IV, Sec. 5: “Los Secretarios de Gobierno constituirán colectivamente un consejo consultivo del Gobernador que se denominará Consejo de Secretarios”.

¹¹ Cont. PR, Art. III, Sec. 22.

todos los “funcionarios y empleados del Estado Libre Asociado, sus *agencias*, instrumentalidades y subdivisiones políticas”.¹² (Énfasis suplido).

De otra parte, tampoco existe una norma con rango de ley que defina con efectos generales el concepto “agencia”. Más bien, existen múltiples leyes que cuentan con su propia definición de agencia que sirve los propósitos específicos que justifica cada legislación. De hecho, lo justo es decir que de ordinario tampoco se trata realmente de definiciones, sino de una lista eminentemente descriptiva de toda una variedad de entidades que caen bajo la definición puntual que en ese momento se esté dando de “agencia”. A continuación presentamos algunos ejemplos:

LEY	DEFINICIÓN
Ley 170 de 12 de agosto de 1988, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Sec. 1.3(a), 3 LPRA sec. 2101(a)	<p>a). Agencia.— Significa cualquier junta, cuerpo, tribunal examinador, corporación pública, comisión, oficina independiente, división, administración, negociado, departamento, autoridad, funcionario, persona, entidad o cualquier instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico u organismo administrativo autorizado por ley a llevar a cabo funciones de reglamentar, investigar, o que pueda emitir una decisión, o con facultades para expedir licencias, certificados, permisos, concesiones, acreditaciones, privilegios, franquicias, acusar o adjudicar, excepto:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1). El Senado y la Cámara de Representantes de la Asamblea Legislativa. (2). La Rama Judicial. (3). La Oficina del Gobernador y todas sus oficinas adscritas exceptuando aquéllas en donde se haya expresado literalmente la aplicación de las disposiciones de este capítulo. (4). La Guardia Nacional de Puerto Rico. (5). Los gobiernos municipales o sus entidades o corporaciones. (6). La Comisión Estatal de Elecciones. (7). El Negociado de Conciliación y Arbitraje del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. (8). La Junta Asesora del Departamento de Asuntos del Consumidor Sobre el Sistema de Clasificación de Programas de Televisión y Juguetes Peligrosos. (9). La Comisión para Resolver Controversias sobre Pagos y Deudas entre Agencias Gubernamentales.

¹² Const. PR, Art. VI, Sec.16.

LEY	DEFINICIÓN
Ley 230 de 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico, Art. 1(d), 3 LPRA sec. 283b(d)	Dependencia ejecutiva — Todo departamento, negociado, administración, junta, comisión, oficina, agencia o instrumentalidad perteneciente a la rama ejecutiva del gobierno, cuyos fondos por ley, deban estar bajo la custodia y control del Secretario de Hacienda de Puerto Rico.
Ley 66-2014, Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Art. 5	Para propósitos de este Capítulo se entenderá que el término “Entidad de la Rama Ejecutiva” incluye a todas sus agencias, así como a las instrumentalidades y corporaciones públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, irrespectivo del grado de autonomía fiscal o presupuestaria que de otra forma le confiriere su ley orgánica u otra legislación aplicable. Sin embargo, no le aplicarán las disposiciones contenidas en este Capítulo a la Comisión Estatal de Elecciones, la Oficina de Ética Gubernamental, la Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente y la Oficina del Contralor Electoral a menos que expresamente así se disponga. No se considerará como Entidad de la Rama Ejecutiva para propósitos de este Capítulo a la Universidad de Puerto Rico y sus dependencias, ni a los Municipios.
Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011, Art. 1.2 (c), 3 LPRA sec. 1854(c)	Agencia.— Los organismos de la Rama Ejecutiva del Gobierno, las corporaciones públicas, los municipios y sus legislaturas, las corporaciones especiales para el desarrollo municipal, los consorcios municipales, las juntas y aquellas entidades que estén bajo la jurisdicción de esta Rama.
Ley 184-2004, Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Art. 3(3), 3 LPRA sec. 1461(3)	Agencia.— Significará el conjunto de funciones, cargos y puestos que constituyen toda la jurisdicción de una autoridad nominadora, independientemente de que se le denomine departamento, municipio, corporación pública, oficina, administración, comisión, junta a de cualquier otra forma.
Ley 7-2009, Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico’.", Art. 33(a), 3 LPRA § 8791(a)	Agencias.— Incluirá todos los organismos, instrumentalidades y entidades de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico, tales como departamentos, juntas, comisiones, administraciones, oficinas y subdivisiones que estén bajo el control de la Rama Ejecutiva y que sean administradores individuales conforme a la sec. 1461d de este título. Incluirá además, la Oficina propia del Gobernador.
Ley 182-2009, Ley de Reorganización y Modernización de la Rama Ejecutiva 2009, Art. 2., 3 LPRA § 8821 (A)	Agencia.— Cualquier departamento, oficina, negociado, comisión, junta, administración, autoridad, instrumentalidad, corporación pública que no tenga bonos emitidos, o cualquier otro organismo de la Rama Ejecutiva.

LEY	DEFINICIÓN
Plan de Reorganización de la Administración de Servicios Generales de Puerto Rico de 2011", Artículo 4(s)	Rama Ejecutiva—Todos los departamentos, dependencias, agencias e instrumentalidades de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico, excepto las corporaciones públicas y subdivisiones políticas del Gobierno de Puerto Rico, la Oficina de Ética Gubernamental, la Universidad de Puerto Rico y la Comisión Estatal de Elecciones.
Ley 103-2006, Ley para la Reforma Fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2006', Art. 2, 3 LPRA sec. 8751	"agencias", significa todos los organismos o instrumentalidades y entidades de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, tales como departamentos, juntas, comisiones, administraciones, oficinas, subdivisiones y corporaciones públicas que estén bajo el control de dicha Rama
Ley 237-2004, Ley para establecer parámetros uniformes en los procesos de contratación de servicios profesionales y consultivos para las agencias y entidades gubernamentales del ELA, Art. 1(c), 3 LPRA sec. 8611(c)	Entidad gubernamental— Los departamentos, agencias, corporaciones públicas, instrumentalidades y municipios del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Se excluye expresamente a la Rama Judicial y a la Rama Legislativa.

Adviértase que las diferencias más significativas giran alrededor de la inclusión o exclusión de las corporaciones públicas y los municipios. Esto es significativo pues ambos entes cuentan con su propia personalidad jurídica y suelen estar revestidos de un discurso de autonomía respecto al gobierno central. La experiencia con estas leyes demuestra, sin embargo, que si bien para algunos temas esta autonomía es relevante, véase lo relativo a la Administración de Servicios Generales, para otros, como la Ley de Ética Gubernamental, no. hay ejemplos intermedios, como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, donde se incluyen las corporaciones públicas, pero se excluyen los municipios.

Esto apunta a que la Asamblea Legislativa no tiene una posición única al respecto, sino que dependiendo del tema a ser legislado, define el ámbito de aplicación dentro de la Rama Ejecutiva. Esto incluso puede conllevar exclusiones puntuales de entidades como la Comisión Estatal de Elecciones (CEE), la Universidad de Puerto Rico (UPR), la Oficina de Ética Gubernamental, la Oficina del Panel del Fiscal Especial Independiente (FEI) y la Oficina del Contralor Electoral. La exclusión de la CEE seguramente responde a respetar su autonomía en función de que el criterio primordial de gobernanza de la entidad es el balance político. La UPR, por consideraciones de política histórica respecto al principio de autonomía universitaria. Las restantes tres, por ser entes con funciones de fiscalización sobre los propios funcionarios públicos que dirigen la rama ejecutiva, por lo que su exclusión de determinadas leyes responde a evitar un conflicto de interés y preservar su imparcialidad.

El examen de las órdenes ejecutivas que emite el Gobernador arroja resultados parecidos.

ORDEN EJECUTIVA	DEFINICIÓN
Orden Ejecutiva Núm. OE-2013-002, para ordenar la consulta con la Secretaria de la Gobernación previo a autorizar nombramientos a plazas vacantes u otorgar contratos o realizar enmiendas a contratos existentes, ello con el objetivo de reducir gastos en el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico	A los fines de esta Orden Ejecutiva el término “Agencia” significa cualquier junta, cuerpo, tribunal examinador, comisión, oficina independiente, división, administración, negocio, departamento, autoridad, funcionario, persona, entidad o cualquier instrumentalidad de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Bajo esta definición no se incluye a la Universidad de Puerto Rico. Se exhorta a las corporaciones públicas a adoptar medidas similares a las aquí expuestas.
Orden Ejecutiva Núm. OE-2013-029, para ordenar a las agencias adscritas a la rama ejecutiva a establecer programas de reciclaje efectivos en coordinación con la Autoridad de Desperdicios Sólidos	Para fines de esta Orden Ejecutiva, el término “agencia” significa cualquier entidad, dependencia, departamento, junta, comisión, división, negociado, oficina, corporación pública, cuasipública o institución gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
Orden Ejecutiva Núm. OE-2013-006, para un gobierno de transparencia basado en el acceso a información y estadísticas públicas y confiables	“Agencia” – se refiere a cualquier junta, cuerpo, tribunal examinador, comisión, corporación públicas, oficina independiente, división, administración, negocio, departamento, autoridad, funcionario, persona, entidad o cualquier instrumentalidad de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

En este caso, la regla general es no incluir a los municipios, aunque puede haber cierta ambivalencia respecto a las corporaciones públicas. Esto refleja un debate en torno a si las órdenes ejecutivas pueden obligar o no a las corporaciones públicas.¹³

Lo anterior explica el concepto “agencia” en lo que hemos denominado su uso genérico. Esa no es, sin embargo, la única manera en que se utiliza el término. También es posible utilizar “agencia” para referirnos a un tipo determinado de entidad pública. Entramos entonces a un tema distinto: la categorización de las entidades públicas. Para ello conviene examinar lo resuelto por el Tribunal Supremo de Puerto Rico pues de ahí es donde se desprenden los desarrollos de más relevancia en el tema de categorías.

El punto de referencia por excelencia para comprender las distinciones entre diferentes tipos de organismos públicos dentro del poder ejecutivo es lo explicado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso *Fred Reyes v. ELA*, 150 DPR 599 (2000). Se planteaba allí si procedía una demanda

¹³ Para una discusión en torno a fundamentos constitucionales que justifican la aplicación de órdenes ejecutivas a las corporaciones públicas, véase William Vázquez Irizarry, *Los poderes del Gobernador de Puerto Rico y el uso de órdenes ejecutivas*, 76 REV. JUR. UPR 951 (2007).

contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico por eventos relacionados al Departamento de la Vivienda, sin que hubiera sido emplazado el Secretario de dicha agencia.

En una opinión que discute las normas dispuestas en las Reglas de Procedimiento Civil para el diligenciamiento de emplazamientos, el Tribunal distingue entre tres tipos de organismos: 1) el departamento o agencia, 2) la corporación pública y 3) la instrumentalidad pública. Indica la opinión lo siguiente:

Existe una diferencia entre un departamento o agencia del Gobierno y una corporación o instrumentalidad públicas. Una corporación pública tiene facultad para demandar y ser demandada y, a su vez, genera sus propios fondos. Por el contrario, una instrumentalidad pública, aunque puede demandar y ser demandada, no genera sus propios fondos; éstos provienen del E.L.A. Finalmente, un departamento del Gobierno, por no tener personalidad jurídica, no puede demandar ni ser demandado independientemente del Estado. Id. en las págs. 606-07.

Esa no es la primera ocasión, sin embargo, en que el Tribunal aborda el tema. La realidad es que el primer caso donde esto se discute como asunto principal es *Canchini v. C.R.U.V.*, 105 DPR 352 (1976). Se trataba allí de la Administración de Parques y Recreo Públicos y la controversia era si debía ser emplazada como una corporación pública o como una instrumentalidad pública. En este asunto de los emplazamientos es donde se origina realmente el uso de las tres categorías de entes públicos. Veamos un poco del trasfondo legal de esta discusión.

Una vez se presenta una demanda, es necesario notificar la misma a la parte demandada. Esto se hace mediante un documento llamado emplazamiento y la entrega del mismo es lo que se conoce como el diligenciamiento. Se trata de un principio de cardinal importancia pues solo de esta manera un tribunal tiene jurisdicción (autoridad) para atender el caso. Continuar un caso sin un cumplimiento estricto de este requisito constituye una violación al debido proceso de ley del demandado.

La Regla 4.4 de Procedimiento Civil establece cuál es el mecanismo de notificación apropiado dependiendo de quién sea la parte demandada. En el caso de demandas contra personas jurídicas y entidades, las Reglas disponen los siguientes mecanismos según quien deba recibir el emplazamiento:

TIPO DE ENTIDAD	MECANISMO DE DILIGENCIAMIENTO DE EMPLAZAMIENTO PERSONAL
ELA y agencias del gobierno central sin personalidad jurídica	A través del Secretario de Justicia
Instrumentalidad, entiéndase, agencia con su propia personalidad jurídica, pero que no es una corporación pública	A través del jefe de la agencia con copia al Secretario de Justicia
Corporación pública	Igual que en el caso de las corporaciones privadas
Municipio	Alcalde

Como indicamos, la certeza con el cumplimiento estricto del proceso de diligenciamiento del emplazamiento es crucial en un litigio. De ahí que debemos entender el problema que representa no tener claro ante qué tipo de entidad pública estamos y si el método utilizado para emplazar fue o no el correcto. En el caso *Canchini*, la duda sobre cómo clasificar a la Administración de Parques y Recreo Públicos se originaba en el hecho de que la ley concedía a la agencia personalidad jurídica, así como la capacidad de demandar y ser demandada.

El Tribunal Supremo realizó un análisis pormenorizado de las facultades que la ley le concedía a este organismo. No obstante contar con su propia personalidad jurídica, el Tribunal indicó que ésta era una “restringida”, pues no comparaba con el trato que han recibido por ley otras entidades como la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados. Además, para el Tribunal era importante que al final, en caso de recaer una sentencia monetaria en su contra, la Administración de Parques y Recreo Públicos no contaba con fondos propios para pagar.

Los diversos elementos fueron entonces resumidos por el Tribunal de este modo:

la Administración no es una corporación pública como lo son las antes mencionadas; no tiene ingresos propios; no goza de autonomía fiscal para realizar préstamos, emisión de bonos, cuentas bancarias; no posee propiedades ya que solamente las administra; no tiene una Junta de Directores para su propio gobierno pues su Administrador es nombrado por el Gobernador; no tiene poder para aceptar donaciones ya que las acepta a nombre del Gobierno Estatal; y los contratos y demás funciones las ejerce en representación del Estado Libre Asociado. Todas estas limitaciones son contrarias al concepto de autonomía corporativa. Id. en la pág. 357.

Este caso tiene relevancia por dos razones. En primer lugar, el Tribunal comenzó a desarrollar un esquema de análisis descansando en las distinciones entre entes públicos establecidas por las Reglas de Procedimiento Civil para casos de emplazamientos. Segundo, se identificaron los primeros criterios de análisis para propósitos de poder realizar una distinción muy particular: cuándo estamos o no ante una corporación pública.

Cabe mencionar que para muchas entidades la respuesta a este tipo de interrogante es clara pues su propia ley orgánica dispone su carácter de corporación pública. Los casos que estamos analizando responden, sin embargo, a leyes que omiten hacer este tipo de clasificación y dejan la puerta abierta a controversias que han llegado al Tribunal Supremo.

De manera casi simultánea con la decisión previa, el Tribunal Supremo resolvió el caso *AAA v. Unión de Empleados AAA*, 105 DPR 437 (1976). Como indicamos al principio, la Constitución tiene contadas referencias a tipos de entidades públicas. Una de ellas es la parte donde se discute el derecho a la huelga, el cual está disponible para aquellos trabajadores “de empresas, negocios y patronos privados y de agencias o instrumentalidades del gobierno que funcionen como empresas o negocios privados”.¹⁴ En este caso, la Corte discutió si la referida protección constitucional aplicaba a los

¹⁴ Const. PR, Art. II, Secciones 17 y 18.

empleados de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados. Para ello examinó el historial y contexto de la aprobación del texto constitucional. Indica el Tribunal:

Los debates, en resumen, aportan dos criterios que pueden considerarse, junto a muchos otros, para resolver cuándo es que una agencia del gobierno funciona como una empresa privada y eliminan uno. Del lenguaje en sí de la Sec. 18, de las circunstancias de su formulación, de su propósito, de su glosa, de las realidades a que sirve y en que opera, pueden derivarse otros criterios. El Informe Helfeld (vol. 1, pág. 21) sugiere acertadamente varios factores que deben tomarse en consideración, entre ellos: si los empleados de la agencia concernida están cubiertos por la Ley de Personal del Estado Libre Asociado; si los servicios prestados por la agencia, por su naturaleza intrínseca, nunca han sido prestados por la empresa privada; si la agencia está capacitada para funcionar como una empresa o negocio privado; si la agencia de hecho funciona como una empresa o negocio privado; el grado de autonomía fiscal de que disfrute la agencia; el grado de autonomía administrativa de que goce; si se cobra o no un precio o tarifas por el servicio rendido (precio que debe ser básicamente equivalente al valor del servicio); si los poderes y facultades concedidos en la ley orgánica de la agencia la asemejan fundamentalmente a una empresa privada; y si la agencia tiene o no la capacidad para dedicarse en el futuro a negocios lucrativos o a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario. A estos criterios pueden añadirse otros, sin pretender agotar la lista: la estructura en sí de la entidad; la facultad de la agencia para demandar y ser demandada ilimitadamente; el poder de obtener fondos propios en el mercado general de valores a base de su récord económico y sin empeñar el crédito del Estado Libre Asociado; la facultad de adquirir y administrar propiedades sin la intervención del Estado; el punto hasta donde el reconocimiento a los trabajadores de la agencia de los derechos a que se refiere el primer párrafo de la Sec. 18 concuerda o no con el esquema constitucional. Id. en las págs. 455-56.¹⁵

Este desarrollo jurisprudencial ha sido reconocido también en varias opiniones del Secretario de Justicia. La más reciente, la Opinión del Secretario de Justicia, Núm. 06 de 2013,¹⁶ resume en trece los factores a considerar al examinar si una entidad es una corporación pública.¹⁷

¹⁵ Estos criterios se han reafirmado posteriormente en varias opiniones, incluyendo: *J.R.T. v. Corp. del Conserv. Musica P.R.*, 140 DPR 407 (1996); *Pagan v. ELA*, 131 DPR 795 (1992); *Huertas v. Cia. Fomento Recreativo*, 147 DPR 12 (1999); *Ghigliotti v. A.S.A.*, 149 DPR 902 (2000); y *Rodriguez Torres v. Aut. Edif. Pubs.*, 141 DPR 362 (1996).

¹⁶ http://www.justicia1.pr.gov/ordenesa/download/OP_2013_06.PDF. Esta opinión examina la naturaleza jurídica de la Escuela de Artes Plásticas. Véase, también, la Op. Sec. Just. Núm. 02 de 2005, discutiendo la naturaleza jurídica de la Comisión Industrial. http://www.justicia1.pr.gov/ordenesa/download/OP_2005_02.PDF.

¹⁷ Cabe aclarar que aunque la opinión enumera doce (12) factores, en realidad son trece (13) pues el número 6 se repite para dos factores distintos. Véase la pág. 2 de la Op. Sec. Just. Núm. 06 de 2013.

CRITERIOS PARA DETERMINAR SI ESTAMOS ANTE UNA CORPORACIÓN PÚBLICA
<ol style="list-style-type: none"> 1. si posee ingresos propios 2. si tiene autonomía fiscal para realizar prestamos, emisión de bonos, y cuentas bancarias 3. si la agencia puede adquirir y administrar bienes sin la intervención del Estado 4. si cuenta con una Junta de Directores 5. si puede aceptar donaciones 6. si tiene capacidad para concretar acuerdos o contratos 7. si los empleados están cubiertos por la Ley de Personal del Estado Libre Asociado 8. si los servicios prestados por la agencia por su naturaleza extrínseca nunca han sido prestados por una empresa privada 9. si la agencia está capacitada para funcionar como una empresa o negocio privado 10. si se cobra o no un precio o tarifas por el servicio rendido 11. si la agencia tiene o no la capacidad para dedicarse en el futuro a negocios lucrativos o a actividades que tengan por objeto un beneficio pecuniario 12. la facultad de la agencia de demandar y ser demandada 13. el poder de obtener fondos propios en el mercado de valores a base de su record económico y sin empeñar el crédito del Estado Libre Asociado de Puerto Rico

Sobre la aplicación de estos factores, la opinión repite un principio esbozado por la jurisprudencia y de una relevancia que es necesario resaltar de forma enfática: ninguno de los criterios es determinante por sí solo. A continuación algunos ejemplos que validan el punto:

- Criterio #1: el Departamento de Justicia puede generar ingresos propios a través del ofrecimiento de cursos de educación jurídica continua, sin que ello lo convierta en una corporación pública.
- Criterio #2: la Oficina de Ética Gubernamental puede adquirir bienes inmuebles como sede, sin ser corporación pública.
- Criterio #4: en *Pagan v. ELA*, 131 DPR 795 (1992), el Tribunal Supremo reconoció que pueden haber corporaciones públicas que no cuenten con una junta de directores y que la autoridad de un cuerpo como ese lo ostente un jefe de gabinete.
- Criterio #12: las procuradurías tienen de ordinario capacidad para demandar, sin ser corporaciones públicas.

Por último, es necesario consignar que estos factores son un mero instrumento para resolver ambigüedades en la aplicación de la ley. Es decir, al final la prerrogativa del tipo de facultades y características que la Asamblea Legislativa quiere otorgarle a un organismo público es un asunto de política pública, más que un problema de índole jurídico. Una corporación pública sin capacidad real de generar ingresos o sin una junta de directores, no representa controversia alguna de validez legal de la entidad. Lo que se requiere en realidad es que en estos asuntos, la Asamblea Legislativa actúe con consistencia y claridad en los objetivos públicos, así como en la selección de los instrumentos más adecuados para alcanzarlos.¹⁸

¹⁸ El tipo de organismo público idóneo para cada función pública y los criterios para adoptar un modelo versus el otro, es una encomienda que la OGP ha dado al CEMGAP.

ALGUNAS CONSIDERACIONES PARTICULARES SOBRE LA CORPORACIÓN PÚBLICA

Respecto al tema de las corporaciones públicas, es preciso indicar que el asunto no se limita a identificar si determinado organismo lo es o no. Existe un consenso bastante generalizado de que los criterios que originalmente justificaron las corporaciones públicas han ido transformándose de manera que han afectado la efectividad del modelo. En particular, el elemento primordial de poder generar sus propios ingresos se ha visto lacerado de un modo que ha desvirtuado el atractivo que tuvo crear corporaciones públicas en los años 40's. (Toninelli, 2000). La realidad es que hoy día muchas corporaciones públicas dependen de asignaciones del gobierno central para realizar funciones elementales.

Debemos advertir que en términos de finanzas públicas, el problema que esto genera tiene distintas caras. De un lado, existen actividades sufragadas con el fondo general que tienen reglas de operación administrativa distintas. Una, la que aplica al gobierno central, departamentos y administraciones, y otra, la que aplica a corporaciones públicas. Esta disparidad puede ser justificable si las fuentes de ingresos son distintas, pero cuando todo se sufraga del mismo fondo general, es cuestionable. Esto se traduce en los conocidos reclamos de inequidad salarial de empleados que hacen funciones similares, uno en el gobierno central y otro en una corporación pública, pero donde el segundo tiene un salario mayor que el primero.

La otra cara del problema es el tema del financiamiento público. Una virtud de la corporación pública es que al contar con personalidad jurídica propia, puede tomar prestado como ente legal distinto al gobierno central. En teoría esto expande la posibilidad de financiamiento disponible para fines públicos, puesto que el gobierno central tiene un tope establecido en la Constitución para lo que puede tomar prestado. En la medida que la dependencia de las corporaciones públicas del fondo general ha ido en aumento, de igual manera se le ha hecho prácticamente imposible al gobierno central pretender que el tema del financiamiento de las corporaciones públicas es algo separado al financiamiento del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. De ahí la situación actual donde la deuda de las corporaciones públicas es analizada para todos los efectos prácticos en conjunto con la deuda del gobierno central.

Gran parte del problema antes descrito es producto de enfocar las virtudes de la flexibilidad y desatender el tema de la generación de ingresos propios. La realidad es que la apreciación de que los procesos del gobierno central son ineficientes, muchas veces es compartida por quienes gobiernan. De ahí que algunas corporaciones públicas pueden explicarse precisamente a base de esa búsqueda de flexibilidad, sin que esto esté acompañado entonces con el rigor de tener que generar sus propios ingresos. Resulta imprescindible, pues, examinar cual es la razón que justifica la existencia y permanencia de las corporaciones públicas existentes.

Nótese que lo anterior no implica un juicio valorativo tendente a eliminar corporaciones públicas. Lo que tampoco supone es uno a favor de conservarlas. Se trata de ver si responden o no a las

necesidades del Puerto Rico de hoy y cuál es su viabilidad para continuar cumpliendo de manera efectiva su misión.

En este proceso es necesario dar particular énfasis al tema de la generación de sus propios ingresos, un planteamiento que no es de índole legal. Esto es, no se trata, como suele discutirse el tema, si la entidad tiene capacidad en ley para generar sus propios ingresos. El asunto es más bien uno de política pública, de gerencia y viabilidad económica. La pregunta es si realmente, dentro del servicio o tipo de actividad que opera el organismo, es viable que genere ingresos propios que le permita atender sus gastos. El análisis requiere honestidad y un examen real y responsable de cada situación. Si la respuesta es en la negativa, la solución no es tan simple como meramente afirmar que la corporación debe ser eliminada. En principio, siempre puede haber espacio para actividades subsidiadas por consideraciones de interés público. Tal vez el tema clásico es el transporte colectivo. Ahora bien, en actividades donde si es viable generar ingresos propios, el subsidio es más cuestionable. El problema en estos casos es que puede haber un abuso del mecanismo por puras consideraciones de clientelismo político, donde se preservan tarifas irreales que desvirtúan cualquier pretensión de mantener finanzas responsables.

Lo anterior incide incluso en la manera en que se configura el cuerpo rector de las corporaciones públicas. Por ejemplo, la Junta de Gobierno de la Autoridad de Energía Eléctrica fue reformada con el objetivo de garantizar que sus miembros tuvieron un trasfondo en experiencia laboral que pudiera propiciar la profesionalización de dicho cuerpo. Véase la Ley 29-2013. Por otro lado, en el caso de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados la experiencia ha sido incluir mayor participación ciudadana con representantes de los consumidores. Véase la Ley 15-2013. La Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos (OCDE) y el Centro para la Nueva Economía han enfatizado la importancia de estos aspectos de gobernanza para el manejo de empresas públicas. (Center for the New Economy, 2012).

Por último, tampoco se puede caer en el simplismo de defender el modelo de la corporación pública meramente como alternativa a los procesos burocráticos ineficientes en el gobierno central y con el único objetivo de aislar determinado tipo de actividad del control burocrático. El escapismo sectorial no debe ser una opción. Debe imperar una visión del gobierno como un todo, donde se busque eficiencia y flexibilidad que impacte de manera positiva al gobierno central. La ineficiencia no puede ser asumida, sino erradicada. De otro modo, se estaría condenando de manera perenne el buen uso del fondo general.

CONCLUSIONES GENERALES Y DESEABILIDAD DE ADOPTAR GUÍAS

A través de este escrito hemos procurado atender el tema de la estructura de gobierno desde una perspectiva gerencial y legal. Nos parece necesario concluir que en ambos renglones nuestro sistema se muestra débil. En otros países la organización del gobierno recibe una atención bastante detallada en el texto constitucional. En Puerto Rico ese no es el caso y la realidad es que la Asamblea Legislativa no ha sido consistente y clara en establecer tipos de organismos públicos. No hay consistencia en cómo estos se denominan, además de que en ocasiones su propia naturaleza resulta incierta. De ahí el esfuerzo que ocasionalmente han tenido que hacer los tribunales para determinar si una entidad es o no una corporación pública.

De otro lado, esa falta de claridad tampoco ha sido compensada con un esquema de gerencia pública ordenado, transparente y eficiente. El desarrollo de nuestro Alto Gobierno parece ser más que nada el resultado una reacción al desorden estructural de la rama ejecutiva, combinado ocasionalmente con estilos particulares de organización que quiera adoptar la administración de turno. Lo que evidentemente no existe es un modelo claro con una base racional de alto sentido institucional. Es necesario comprender que funcionarios responsables, inteligentes y con un alto sentido de vocación al servicio público, no son suficientes si carecemos de un sentido general de la gerencia pública como tema complejo que requiere ser estudiado y discutido por quienes tienen la responsabilidad de gobernar el país.

De ahí que consideremos deseable la adopción de guías que permitan atender algunas de las necesidades esbozadas. Las mismas deben servir para hacer nuestra estructura de gobierno más comprensible, lo cual se justifica no solo en el contexto del manejo gerencial del Alto Gobierno, sino también con el fin de proveer un gobierno que la ciudadanía pueda entender. Después de todo, el buen funcionamiento de nuestro sistema político de democracia representativa depende de que los ciudadanos sepan cómo opera el gobierno, quién tiene responsabilidad por cada asunto y cuáles son las líneas de supervisión. En fin, exigir que se rinda cuentas supone que se conozca a quién exigirlos. Una estructura más clara de gobierno abona a eso.

GUÍA DE ANÁLISIS PARA LA CREACIÓN DE PROGRAMAS Y AGENCIAS DE LA RAMA EJECUTIVA

INTRODUCCIÓN

Esta Guía es un instrumento para dirigir el análisis que debe conducir a una decisión informada respecto a si es necesario crear un programas o una agencia. La misma no es de carácter normativo sino de apoyo a los procesos decisionales gubernamentales. Ésta ha sido diseñada con tres objetivos en mente:

- dar mayor racionalidad y uniformidad a las tipologías utilizadas en la denominación de las agencias de la Rama Ejecutiva
- asegurar la consideración informada de varias alternativas, al momento de optar por la creación de un programa o agencia
- proveer unos criterios que a la vez sirvan para evaluar la denominación de las agencias que existen en la actualidad y decidir si deben ser atemperadas a la nomenclatura que aquí se propone.

AGENCIAS: DEFINICIONES PROPUESTAS

El primer paso para dar mayor racionalidad y coherencia a los procesos decisionales sobre las estructuras de la Rama Ejecutiva es lograr mayor precisión en los conceptos utilizados. A continuación un esquema de las categorías que proponemos y su justificación.



Agencia – es el término genérico para identificar todos los organismos de la rama ejecutiva cuya operación es sufragada por fondos públicos, ya sea del Fondo General o fondos propios; que son creados mediante ley; con autonomía operacional y administrativa; bajo el amparo de las leyes y reglamentos del Estado Libre Asociado. Las clasificaciones de las agencias son: departamento, administración, junta, comisión, oficina y corporación pública.

Departamento – es un organismo creado mediante la Constitución o mediante leyes posteriores, con la facultad para formular, implantar y evaluar las políticas públicas sectoriales, y con la responsabilidad de producir resultados que mejoren las condiciones económicas, sociales o

ambientales del país; para producir una mayor calidad de vida para los habitantes. El departamento puede tener una o más agencias adscritas, en cuyo caso puede ofrecerles apoyo administrativo centralizado. Como se explica más adelante, estas agencias serían denominadas “administraciones”. El departamento está cobijado por las leyes y reglamentos que aplican a las agencias gubernamentales y opera con recursos del Fondo General y fondos federales. Los jefes de los departamentos son miembros del Alto Gobierno conforme ya dispone la Constitución al indicar que constituyen el Consejo de Secretarios

Administración – es un organismo adscrito a un departamento; posee autonomía operacional y administrativa, aunque puede recibir apoyo administrativo del departamento como mecanismo de ahorro y eficiencia. Es un organismo de ejecución de la política pública, a través de la administración de varios programas. Opera programas cuyas fuentes de recursos son mayoritariamente el Fondo General y fondos federales. Está cobijado por las leyes y reglamentos que aplican a las agencias gubernamentales. Su origen es el resultado de estudios rigurosos en los que se descarta como primera opción la creación de un programa o secretaría auxiliar en un departamento o administración existente.

Oficina – se refiere al organismo adscrito a la Oficina del Gobernador, cuyas funciones son de tipo ejecutivo; administran programas que tienen como objetivo una o más de las responsabilidades gerenciales: planificar, presupuestar, y evaluar; están dirigidas a producir información y ofrecer asesoramiento al Gobernador en asuntos de la administración de la Rama Ejecutiva. Operan programas cuyas fuentes de recursos son mayoritariamente, el Fondo General y fondos federales.

Junta – son organismos públicos con funciones reguladoras de algún sector de la sociedad. Se diferencian del departamento y la administración por estar bajo la dirección de un cuerpo colegiado compuesto de un número impar de miembros y donde cada uno ocupa el cargo por un término extendido que puede fluctuar entre 3 y 10 años. Además, estos miembros solo pueden ser separados de sus cargos mediante la formulación de cargos administrativos por el gobernador. En este sentido, su creación supone que la Asamblea Legislativa quiere establecer un organismo que opere con independencia de la política pública de la administración de turno. Se suelen distinguir por tener un alto componente de funciones de reglamentación y adjudicación.

Comisión – son organismos creados para el estudio permanente de temas importantes de política pública. Se debe diferenciar de la creación de comisiones especiales, las cuales de ordinario no requieren legislación y pueden manejarse mediante el mecanismo de órdenes ejecutivas. Aunque operan como un cuerpo colegiado también, se diferencian de las juntas en que su función no incluye reglamentar mediante la adopción de normas con fuerza de ley que afecten directamente a la ciudadanía, ni adjudican directamente controversias como un órgano cuasi-judicial.

Corporación pública – estos son organismos creados para servir un fin público, pero que la Asamblea Legislativa ha querido dotar con la flexibilidad que caracteriza la operación de un ente privado. En ese sentido, por definición una corporación pública debe estar excluida de la reglamentación que de ordinario aplica al sector público en temas como contabilidad, recursos humanos y compras. Como regla general debe tener la autoridad y capacidad para generar la mayor parte de sus ingresos. Solo en limitadas situaciones donde esto no parezca viable, debe considerarse

la existencia de subsidios. Sin embargo, en modo alguno esto último debe representar laxitud en términos de imponer requisitos de eficiencia.

ANÁLISIS PARA LA DETERMINACIÓN DE NECESIDAD DE UN PROGRAMA

Se sugiere como primer paso analizar el origen de la necesidad del programa. Algunas posibilidades son:

Un compromiso programático – Los compromisos programáticos son parte de las promesas realizadas por el Gobernador durante su campaña electoral y por lo general están incluidos en el Programa de Gobierno. En estos casos, generalmente la necesidad es planteada al candidato por algún grupo o sector de la sociedad con interés en el asunto, porque existe una situación que les puede beneficiar o perjudicar y consideran necesaria la intervención del gobierno. Aun cuando exista un compromiso del gobernante, es importante validar la necesidad. En ocasiones, los grupos de interés presentan solo una parte del problema o han hecho un diagnóstico parcial del problema y de sus causas. Para corroborar que existe el problema, que produce los efectos que indica el grupo, y que la mejor solución es la solicitada por el grupo, es necesario realizar un estudio. De esta forma, si no se justifica la creación de un programa, se habrá recopilado la evidencia suficiente para dialogar con los grupos de interés y alcanzar otros acuerdos. En estos casos, la Oficina de Gerencia y Presupuesto debe asumir el liderazgo del estudio. Si se concluye que el problema existe, entonces se debe pasar al análisis de necesidad de un programa.

Una situación imprevista – El país puede enfrentar una situación o evento inesperado que requiere la intervención gubernamental para prevenir daños a personas, propiedades o a la economía o para aliviar efectos adversos. Los eventos pueden ser: desastres naturales epidemias o accidentes. También puede tratarse de datos que ponen al descubierto una situación adversa a un sector de la sociedad, al gobierno, o al país. De igual forma, puede tratarse de datos que presentan oportunidades para beneficiar a un sector de la sociedad, al gobierno o al país. Las necesidades que se originan por eventos inesperados a menudo requieren una respuesta rápida y experta del gobierno. En esos casos, se sugiere crear una comisión especial. Las comisiones especiales permiten el nombramiento de expertos y de representantes de los grupos de interés o de la sociedad por un periodo definido de tiempo. Por lo general se le asignan recursos fiscales, recursos humanos (mediante destaque o temporeros) y facilidades físicas para que lleven a cabo el estudio o los estudios necesarios para comprender el problema y proponer soluciones. Las soluciones adoptadas pueden sugerir la necesidad de crear un programa o modificar uno existente. En estos casos, se debe pasar al análisis de necesidad de un programa.

Un pedido de algún grupo de interés especial – A menudo, grupos o sectores de la sociedad demandan acción del gobierno con relación a algún problema que les afecta. En estos casos, al igual que en el caso de los compromisos programáticos, es necesario realizar los estudios que corroboren la existencia del problema. Los estudios, dependiendo de su complejidad, pueden ser realizados por la Oficina de Gerencia y Presupuesto o por una Comisión. Una vez se conocen los resultados del

estudio, si se confirma la existencia de un problema o asunto en el cual el gobierno debe intervenir, entonces se debe pasar al análisis de necesidad de un programa.

Legislación – Las leyes establecen la política pública sobre diversos asuntos. Aunque ha sido una práctica a través del tiempo, la creación de programas y agencias por esa vía, tal práctica debe ser el resultado de estudios de necesidad que posean el mismo rigor que los estudios realizados por las comisiones especiales de expertos y por la Oficina de Gerencia y Presupuesto. De esta forma, se evita la proliferación de programas innecesarios.

Un árbol decisional (Figura 1) es una representación visual que permite ordenar el proceso a través del cual se toman decisiones sobre algún asunto. Este tipo de análisis permite identificar las opciones para atender un problema y las condiciones que deben estar presentes para que cada opción sea la mejor. En el caso de la determinación sobre la necesidad de crear un programa gubernamental para resolver o atender algún asunto o problema importante, existen varias alternativas. Estas son: a) creación de una comisión especial; b) modificación de un programa existente; c) creación de un programa; y d) subcontratación en el sector no gubernamental.

- a. *Comisión especial* – es un mecanismo ideal para atender asuntos novedosos o problemas que no han sido atendidos adecuadamente por programas existentes y amenazan con salirse de control. La comisión especial permite la colaboración, de forma temporera, de expertos sobre el asunto o problema, de representantes de los sectores impactados por el problema o potenciales víctimas; y de funcionarios gubernamentales. De esta forma, se puede lograr una mayor comprensión del problema y de las posibles soluciones de forma más ágil. La finalidad de una comisión debe ser la presentación de un informe con recomendaciones dirigidas a erradicar, atenuar y prevenir el problema. Cuando existen programas gubernamentales con alguna responsabilidad sobre el asunto o problema bajo estudio, el informe debe identificar las vulnerabilidades que impidieron al programa evitar la crisis y los mecanismos específicos para prevenir crisis futuras. Las comisiones pueden contar con personal gubernamental en destaque o temporero, así como con personas del sector privado y no gubernamental.
- b. *Programas existentes* – En gobiernos amplios como el de Puerto Rico, es altamente probable que para cada problema o necesidad, exista uno o más programas gubernamentales relacionados. Esto plantea la necesidad de partir de la premisa de que ya existe uno o más programas relacionados con el asunto o problema. La Oficina de Gerencia y Presupuesto tiene información sobre todos los programas gubernamentales existentes que reciben su presupuesto del Fondo General o de Asignaciones Especiales. Además, se espera que incorpore a sus bases de datos los programas de organismos de la Rama Ejecutiva que no reciben dinero del Fondo General. Cada programa contiene una descripción y los objetivos. Esa información debe ser suficiente para hacer una preselección de posibles programas relacionados. Los funcionarios de las agencias a las que pertenecen los programas preseleccionados pueden proveer información más precisa que permita conocer la relación, si alguna, entre los programas y el problema o necesidad planteada. Si se determina que existe uno o más programas que debieron atender la necesidad o problema, la Oficina de Gerencia y Presupuesto deberá evaluar los mismos para conocer las

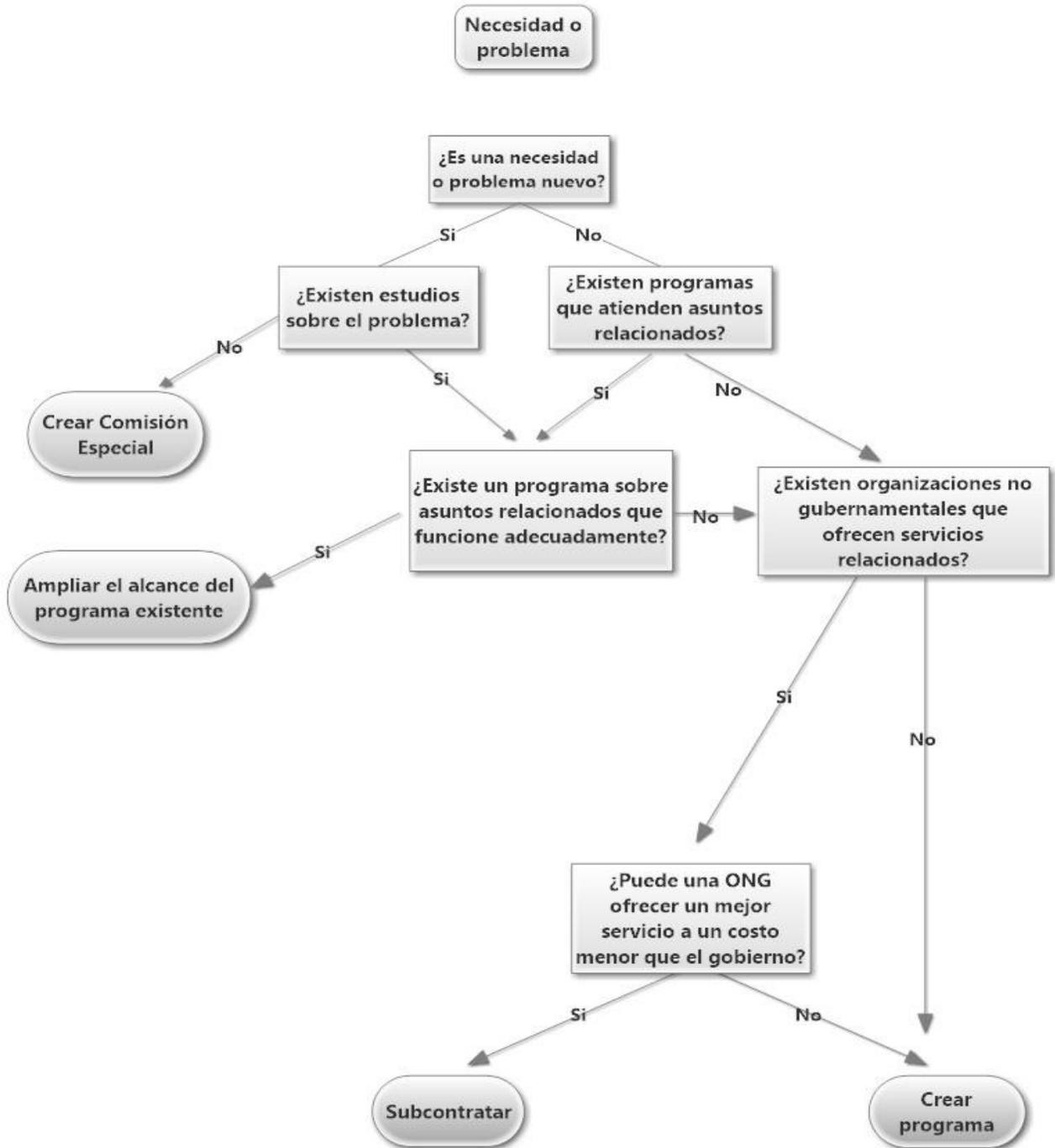
razones por las cuáles no han logrado los resultados esperados. Esa evaluación debe estar dirigida a modificar o eliminar el programa. La decisión de modificarlo supone que el programa requiere una o más de las siguientes acciones: más recursos, una redistribución de los recursos existentes, capacitación, mejorar la supervisión, métricas para medir el progreso, rediseñar los procesos, o incorporar tecnología y capacidad analítica, entre otros. Los costos de la modificación deben ser estimados y analizados en términos de costo/beneficio y efectividad.

- c. *Nuevo programa* – Si luego de un cuidadoso análisis se determina que no existe un programa que atienda el problema o la necesidad, y se ha corroborado la necesidad de crearlo, deben considerarse dos posibilidades: la creación de un programa gubernamental y la subcontratación de un proveedor de servicios no gubernamental. La decisión de crear un nuevo programa debe estar fundamentada en el convencimiento de que es el gobierno quien puede ofrecer los mejores servicios al menor costo. Otra consideración que podría justificar que sea el gobierno quien atienda la necesidad es que se trate de un asunto que requiere la mayor confidencialidad; o que puede representar conflictos de interés si se ofrece fuera del gobierno.
- d. *Subcontratación* – Si luego de un cuidadoso análisis, se determina que una o varias organizaciones no gubernamentales pueden ofrecer el mejor servicio al menor costo, y que es en el mejor interés del gobierno y de la sociedad, entonces debe iniciarse un proceso de convocatoria o de invitación a las entidades calificadas para ofrecerlo. En este caso, siempre es necesario identificar la unidad gubernamental que será responsable de evaluar los servicios prestados por la entidad no gubernamental y asegurar su cumplimiento con las condiciones acordadas en el contrato.

Algunos de los criterios que deberán tomarse en consideración para decidir si es el gobierno o el sector gubernamental el que debe ofrecer el servicio, son:

- Costo/beneficio
- Historial de resultados en servicios similares
- Garantías de confidencialidad
- Acceso que ofrece a los usuarios del servicio a través de la Isla
- Historial de satisfacción de los usuarios con los servicios recibidos
- Tiempo de experiencia ofreciendo servicios a poblaciones similares

Figura 1. Decisión sobre quién debe ofrecer el servicio o atender la necesidad



ANÁLISIS DE NECESIDAD Y VALOR DE LAS AGENCIAS GUBERNAMENTALES

INTRODUCCIÓN

La creación de un organismo gubernamental por lo general responde al convencimiento de que el Estado debe atender o intervenir en la solución de un asunto o problema en el mejor interés de la sociedad. El rol del Estado toma diversas formas. Puede tratarse de un rol de regulador, de ente apelativo, de proveedor de servicios, de garante de servicios, o de defensor de derechos, entre otros. El rol de la agencia comúnmente es definido en su ley creadora. La creación de una agencia gubernamental es una acción que debe responder a la certeza de qué es la mejor opción para atender la necesidad. Para ello es necesario llevar a cabo el estudio que permita descartar opciones tales como: modificar una agencia existente o subcontratar organismos no gubernamentales.

La creación de una agencia tiende a ser más costosa para el fisco que expandir agencias existentes. Esto debido a que además de las estructuras operacionales, es necesario crear las estructuras administrativas, algo que no sería necesario en el caso de la modificación de una agencia existente o la subcontratación. Tampoco debe perderse de vista que la creación de una agencia conlleva la creación de una plantilla de puestos permanentes que serán ocupados por personas con la expectativa de completar 40 años de servicio. Esto plantea una gran responsabilidad como patrono hacia los empleados y como gobierno hacia la sociedad, por lo que debe existir un alto nivel de certeza de que la necesidad que se busca atender requiere estructuras permanentes o de tiempo indefinido.

Una dificultad que enfrentamos hoy es un entorno cambiante, donde las condiciones externas, que no controlamos, cambian y alteran las necesidades de la sociedad y de sus grupos o sectores en espacios de tiempo cortos. En ese sentido, crear una agencia hoy, con el convencimiento de que será necesaria por más de tres décadas es muy difícil. Por esa razón, la prudencia debe acompañar el estudio de necesidad. Una vez creadas, las agencias gubernamentales son más que fuentes de servicios, son también fuentes de empleos directos e indirectos. Por lo tanto, su eliminación, acarrea importantes consecuencias pues no se trata únicamente de eliminar un servicio –que ciertamente podría ser innecesario –se trata de cerrar una fuente de empleos directos e indirectos que tendrán impacto en la economía. Por otro lado, mantener en operaciones una agencia cuyo valor público es inexistente, es también problemático. Los recursos que se utilizan para una operación innecesaria o irrelevante, no están disponibles para apoyar otras áreas de mayor necesidad.

Otro elemento que incide en la decisión de crear una agencia, y por ende, también en la decisión de eliminarla, es el político. La creación de una agencia suele implicar un mensaje sobre el nivel de

importancia de un tema para la administración que la crea. De igual manera, su eliminación puede conllevar un riesgo de que el mismo tema se esté desmereciendo. Eso puede implicar un costo político que opere como disuasivo para tomar decisiones en cuanto a las agencias. Por lo tanto, es imposible descartar del análisis el elemento político, aunque éste no debe ser el criterio principal para tomar las decisiones.

Es evidente entonces, que la creación, así como la eliminación de agencias requiere de un análisis producto de un proceso responsable, racional y sensible, de modo que se consideren las implicaciones a corto, mediano y largo plazo. Sugerimos un análisis de cuatro aspectos: (1) el propósito o misión; (2) el alcance de la necesidad; (3) la experiencia y el desempeño gubernamental con respecto a necesidades similares; y (4) el financiamiento.

ANÁLISIS DEL PROPÓSITO O LA MISIÓN

La misión es la razón de ser de una agencia. Su contenido debe reflejar el fin último que se desea lograr. Puede plantearse en términos del impacto social o económico que se espera obtener del funcionamiento de la agencia. Las agencias tienen como misión atender los grandes problemas de la sociedad; los asuntos más complejos; aquellos que determinan la calidad de vida y el bienestar del Pueblo. El alcance de esa aspiración o propósito es lo que distingue una agencia de un programa. El conjunto de objetivos de varios programas aportan al logro de la misión de la agencia.

En el caso de las agencias existentes, el análisis de su misión es necesario como primer paso, para conocer si la agencia continúa atendiendo las necesidades para las cuáles fue creada. En ese sentido, el conjunto de los programas operacionales de la agencia debe responder a la estrategia seleccionada por el Estado para atender las necesidades o problemas establecidos en su misión. Una forma de realizar este análisis es determinar si el conjunto de objetivos programáticos responde a una política pública formulada sobre las bases del conocimiento teórico y aplicado existente. Dicho de otro modo, ¿existe un marco o base conceptual actualizada que justifique los programas existentes como medios para cumplir la misión?

En el caso de la creación de una agencia, el análisis comienza con el desarrollo del marco conceptual, que no es otra cosa que la política pública formulada sobre las bases del conocimiento teórico y aplicado existente. Este debe contener suficiente información para identificar los orígenes del problema o necesidad, el impacto social y económico, las tendencias y las experiencias exitosas, basadas en evidencia, que se han utilizado en otras jurisdicciones para atender el problema. También debe sugerir los cursos de acción existentes y los que se prefieren. El estudio inicial debe ser suficientemente exhaustivo como para dar una idea clara de cuáles deben ser los objetivos a alcanzarse en ruta al logro de la misión. Un tema importante en este análisis es el estimado de tiempo que debe tomar la solución o erradicación del problema. ¿Se trata de un problema que ha sido eliminado en otros lugares? ¿Es un problema recurrente, sobre el cual no se vislumbra una solución, sino más bien su mitigación?

El estudio para determinar la creación de agencias requiere además un examen a las misiones y objetivos de los programas existentes en la Rama Ejecutiva para saber si existe algún programa o

agencia con propósitos u objetivos similares o compatibles. De ser el caso, entonces se debe pasar a evaluar el alcance de los problemas que atienden las agencias existentes (Análisis de Alcance o necesidad), así como el funcionamiento de los programas o agencias existentes (Análisis de la experiencia gubernamental y desempeño) para conocer si son una mejor alternativa a la creación de una agencia.

Observación La misión de la agencia tiene dos interpretaciones en el ámbito gubernamental. De un lado, es como hemos dicho, la que dispone su ley orgánica o creadora. Sin embargo, en las últimas dos décadas, con la adopción de elementos de la planificación estratégica, muchas agencias han modificado sus misiones orgánicas para hacerlas más claras y pertinentes a los tiempos. Esa tendencia a modificar la misión, aunque se origina por un buen propósito, puede desvirtuar el propósito original para el cual fue creada la agencia, sin que medie una enmienda a su ley creadora. En los estudios realizados por el grupo de investigadores del Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre Gobierno y Asuntos Públicos (CEMGAP) se observaron variaciones en la misión de las cinco agencias para las cuáles se desarrollaron indicadores. En algunos casos, se identificaron varias misiones, todas con algún elemento en común, pero ciertamente diferentes. Se observó además que la misión que aparece en el Documento de Presupuesto a menudo no es la misma que aparece en los documentos o en la página de las agencias, ni corresponde a la estructura programática de la agencia. Aunque podría considerarse un asunto poco importante, nos parece que, por el contrario, es importante y amerita ser analizado cuidadosamente.

Las diferencias entre la misión por ley y la misión funcional de una agencia sugieren la necesidad de un análisis cuidadoso para determinar si la necesidad que dio origen a creación de la agencia continua vigente. De igual forma, es necesario analizar la composición programática de la agencia para determinar si la misma guarda relación con la misión por ley.

ANÁLISIS DEL ALCANCE O LA NECESIDAD

Para las agencias existentes, la conclusión del primer paso puede ser que la agencia continúa atendiendo las necesidades para las cuáles fue creada. En ese caso, el segundo paso es conocer si la necesidad existe aún, y si existe en la misma magnitud que tuvo cuando fue creada la agencia. En este paso ya sabemos que la agencia ofrece los servicios o atiende la necesidad para la cual fue creada. Pero debemos indagar si la necesidad o problema persiste, y de ser así, si la demanda por los servicios continua estable a través del tiempo, o evidencia cambios. Si la demanda es mayor que al momento en que fue creada la agencia, es imperativo indagar sobre las razones para ese cambio. Un aumento en la demanda por servicios puede ser algo positivo (por ej. Personas que acuden a vacunarse contra enfermedades infecciosas). También puede ser negativo y alertar sobre la ineffectividad de los programas existentes para resolver el problema.

Si una agencia es efectiva en erradicar un problema social, esto no implica necesariamente que deberá ser eliminada. Cuando su clientela disminuye o desaparece, es necesario estudiar patrones en otras jurisdicciones, pues puede ser valioso mantener algún nivel de vigilancia, ya sea como agencia o como programa adscrito a una agencia.

En el caso de las agencias a ser creadas, el estudio del alcance o necesidad debe identificar con bastante precisión la clientela principal, sus características demográficas, la distribución geográfica del problema o la necesidad, la demanda de servicios que se espera tener a corto, mediano y largo plazo. En esta etapa se obtienen los datos que serán utilizados para medir el impacto de la agencia, esto es, las métricas e indicadores que marcan el punto de inicio de la nueva política pública. Este nivel de análisis debe considerar la forma en la que la tecnología disponible puede sustituir la necesidad de servicios presenciales.

ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA GUBERNAMENTAL: DESEMPEÑO

Para determinar la necesidad de una agencia, es indispensable conocer su desempeño. Las agencias tienen varios objetivos programáticos y llevan a cabo múltiples actividades, todas dirigidas al logro de su misión. La capacidad de la agencia para alcanzar sus metas y objetivos denota su eficacia. El uso de recursos humanos, fiscales y físicos para alcanzar los resultados, determina su eficiencia.

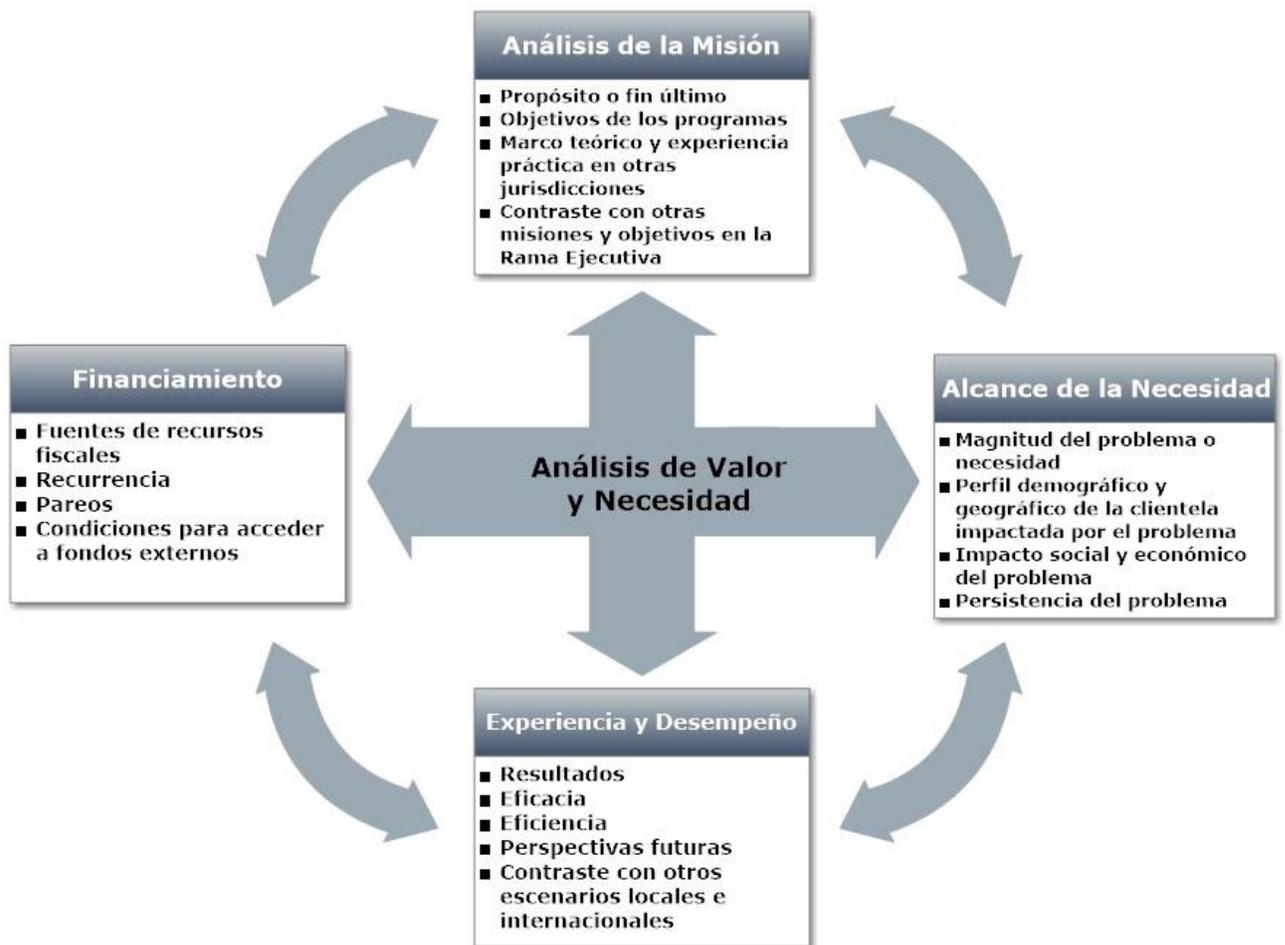
La eficacia o efectividad es la medida más importante de funcionamiento de una agencia. Esto es así ya que nos informa cuán cerca o lejos está de lograr su misión. La eficiencia cobra sentido solo si hay eficacia. De lo contrario, no tiene sentido medirla pues lo invertido no ha producido los resultados esperados y poco o mucho, ha resultado en un desperdicio de recursos.

En el caso de las agencias existentes, la medición del desempeño debe dar luz sobre la necesidad de transformación que tenga la agencia. Para esto es importante que la agencia pueda establecer la relación entre las medidas de desempeño y los diversos componentes de su estructura organizacional de manera que pueda identificar las áreas o programas que requieren re-organizarse y las que están obteniendo los resultados deseados. La transformación puede estar relacionada con la necesidad de mayores recursos. Aunque en tiempos de precariedad es difícil considerar la posibilidad de aumentar los presupuestos, es importante identificar y tener presentes los programas que requieren más fondos, de modo que puedan identificarse medidas alternas, como por ejemplo, el traslado de empleados de otras agencias a las que los necesitan.

En el caso de las agencias a ser creadas, la experiencia de agencias y programas dirigidos a cumplir otros objetivos, pero con estructuras de funcionamiento similares, debe servir para estimar la probabilidad de éxito de la nueva agencia. Si las agencias comparables no han logrado un buen desempeño, replicar las estructuras y procesos en la nueva agencia debe conducir a los mismos resultados. Por lo tanto, el análisis debe contemplar también las experiencias en otras jurisdicciones y en el sector no gubernamental. De este modo, es posible comparar las probabilidades de éxito en el gobierno y fuera de éste.

ANÁLISIS DEL FINANCIAMIENTO

Las corporaciones públicas han sido el mecanismo favorito de los gobernantes a la hora de crear agencias. El atractivo de dotarlas de un amplio grado de discreción y autonomía ha llevado a la proliferación de empresas públicas que tienen muy pocas características compatibles con ese tipo de organismo. Esto ha propiciado que muchas de estas corporaciones hayan desarrollado estructuras organizacionales presupuestariamente insostenibles. La crisis fiscal presente, ha puesto de manifiesto que muchas de ellas no pueden sostenerse sin una asignación presupuestaria significativa de la Legislatura o del Fondo General. Sin embargo, al continuar operando como corporaciones, no están sujetas al control fiscal propio de las agencias que dependen de esas fuentes. Esto pone en evidencia la necesidad de llevar a cabo un último análisis para conocer las fuentes de financiamiento. Ese análisis permitirá clasificar la agencia de acuerdo con las definiciones provistas en la primera parte de este informe.



En conclusión, si las decisiones que se toman sobre la creación o eliminación de agencias, están fundamentadas en información completa y confiable, y esa información se hace disponible al público, no debe haber mayor dificultad para obtener el apoyo de la ciudadanía y de los sectores concernidos en cuanto a la determinación gubernamental. Aquellas decisiones que en el pasado han respondido a presiones políticas o a juicios valorativos particulares, y que parecen no sostenerse a

base de criterios racionales y objetivos, pueden ser corregidas a través de un análisis responsable y transparente. Nos parece que el modelo propuesto permite contar con la información necesaria para tomar estas decisiones.

Referencias

- (Center for the New Economy, 2012) Rethinking the Governance of State-Owned Enterprises in Puerto Rico, Policy Brief, (January 2012).
- Cunill Grau, Nuria. (2014). *Fortalecimiento del Alto Gobierno para el Diseño, Conducción y Evaluación de Políticas Públicas: Informe Comparativo*. Caracas: CLAD.
- Fernández Toro, Julio César. (2011). Consideraciones para fortalecer el Alto Gobierno en Iberoamérica. In Julio César Fernández Toro & Nuria Cunill Grau (Eds.), *Fortalecimiento del Alto Gobierno* (pp. 15-54). Caracas: CLAD.
- Toninelli, Pier Angelo (2000) *The Rise and Fall of Public Enterprise. The Framework*, en *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*.
- Vázquez Irizarry, William (2007) *Los poderes del Gobernador y el uso de órdenes ejecutivas*, 76 *Revista Jurídica*, UPR 951.

Apéndice 1. Lista de Estudios Realizados sobre la Estructura Organizacional de la Rama Ejecutiva

(Fuente: Biblioteca Virtual de la OGP:

<http://www2.pr.gov/agencias/ogp/BibliotecaVirtual/Pages/default.aspx>)

1. (1949-1) Comisión de Reorganización. Informe sobre la Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico, Octubre de 1950
2. (1971-1) Informe de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva
3. (1976-1) Reorganización Para la Rama Ejecutiva, Informe Final de la Comisión al Gobernador. Diciembre 1980.
4. (1993-96) OGP. Reorganización de la Rama Ejecutiva 1993-1996
5. (182-2009) Ley de Reorganización y Modernización de la Rama Ejecutiva 2009
6. (OE-2015-023) Implementación de las Recomendaciones Esbozadas por el Grupo Interagencial de Reorganización y Eficiencia Gubernamental. 2015.
7. (1975-12) (Informe Tobin, 1976) Informe al Gobernador del Comité para el Estudio de las Finanzas de Puerto Rico
8. (1979-12) (Informe Kreps 1979) US Department of Commerce. Economy Study of Puerto Rico. Vol 2.
9. (2006-10) (Informe Acevedo Vilá) Plan de Desarrollo Económico y Transformación de Gobierno para Puerto Rico. Oct 2006
10. (2014-10) (Informe García Pelatti) Junta de Planificación. Plan de Desarrollo Económico para Puerto Rico 2015 - (Primer Borrador. Oct 2014)
11. (1984-1) (Informe Carrión-Ferré) Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico. Estudio de la Organización y Funcionamiento de la Rama Ejecutiva de Puerto Rico. 1985
12. (1984-1re) (Informe Carrión-Ferré) Resumen Ejecutivo
13. (2005-11) (Informe Sánchez Colón) Evaluación del Sistema de Salud de Puerto Rico. 2005
14. (2005-1) (Informe Vales-Santiago) Oficina de Asuntos de la Juventud. Análisis de la Delincuencia Entre Menores de Edad en Puerto Rico 2005
15. (1994-02) Consejo de Productividad Económica. Nuevo Modelo de Desarrollo Económico. Feb 1994
16. (2005-8) Comisión Especial para la Reforma Fiscal. Informe de Reforma Fiscal 2005
17. (2007-I) Estudio de las Necesidades Sociales en Puerto Rico. 2007 Tomo I
18. (2007-II) Estudio de las Necesidades Sociales en Puerto Rico. Tomo II
19. (2007-re) Estudio de las Necesidades Sociales en Puerto Rico. 2007 Resumen Ejecutivo
20. (2014-12) CPA. Informe del Comité de Recomendaciones para la Recuperación Económica de Puerto Rico. 2014
21. (1995-44) (Informe Basilio Santiago) Identificación y Eliminación del Gasto Público Innecesario en el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. 1995

DISEÑO DE MÉTRICAS E INDICADORES PARA LAS CINCO AGENCIAS PÚBLICAS

INTRODUCCIÓN

La creciente complejidad de los sistemas socio-económicos, políticos y ambientales ha aumentado la necesidad que tienen las instituciones públicas de crear, utilizar y analizar diversas fuentes de datos que ayuden a tomar decisiones estratégicas en pos de mejorar la protección social y la vitalidad de la economía (IBM Institute for Business Value, 2011) Para que la gestión pública sea efectiva es necesario un sistema de evaluación que permita identificar aquellas áreas donde el desempeño gubernamental aún no alcanza las expectativas ciudadanas o sus objetivos aún se logran. En Puerto Rico, la experiencia con la producción, divulgación y análisis de datos ha sido en el mejor de los casos, inconsistente. La ausencia de una cultura de medición ha resultado en pérdida de eficiencia y efectividad.

Aun así, hemos visto un aumento en la producción de datos por parte de las agencias públicas. Por un lado, las instituciones gubernamentales de Puerto Rico que reciben fondos federales provenientes del gobierno de Estados Unidos, se han visto obligadas a producir una cantidad cada vez más creciente de información y datos que el gobierno federal les requiere. Por otro lado, a nivel local se han dado diversas iniciativas encaminadas a aumentar la accesibilidad y la calidad de los datos relacionados a la gestión pública.

En el 2003, se creó el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico mediante la Ley Núm. 209 del 28 de agosto de 2003. El Instituto se crea con la encomienda de promover un sistema de recopilación y análisis de información completo, confiable y de fácil acceso. Si bien es cierto que este organismo se ha esforzado en trabajar junto con las demás agencias del gobierno en mejorar la calidad y accesibilidad de los datos, los recursos que le han sido asignados no han sido suficientes para crear un sistema de información completo del aparato gubernamental. La divulgación de datos también ha sido promovida por la Ley Núm. 69 del 25 de agosto de 2005, la cual requiere que todas las instituciones gubernamentales publiquen y actualicen en su página de internet las estadísticas e indicadores que emiten. Sin embargo, el cumplimiento con la misma es limitado.

Como resultado de la creciente preocupación con los niveles de desempeño en los organismos públicos y ante la creciente crisis fiscal y económica que impera en la Isla desde el 2006, en el 2010 fue aprobada la Ley de Rendición de Cuentas y Ejecución de Programas Gubernamentales (Ley Núm. 236 del 2010), la cual establece como requisito el que las dependencias públicas preparen planes estratégicos con metas medibles y da la encomienda a la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) de preparar la reglamentación pertinente. Es justamente esta agencia la responsable de llevar a cabo la evaluación de los programas gubernamentales, de acuerdo a su ley orgánica (Ley Núm. 147 del 1980).

Más recientemente, en septiembre del 2014, el Senado de Puerto Rico aprobó un proyecto de ley para crear mecanismos de evaluación y medición del desempeño de las agencias gubernamentales, aunque la ley no llegó a ser firmada. Pese a estos esfuerzos, hasta ahora la responsabilidad final de producir medidas de desempeño residía en las agencias; lo que resultaba en un cumplimiento selectivo y en muchos casos más ligado a los requisitos de los programas de fondos federales que a la planificación estratégica.

Actualmente, la OGP se ha dado a la tarea de coordinar un plan desarrollo de indicadores de desempeño para las agencias públicas de mayor impacto en la ciudadanía, con el fin de promover una cultura de medición y evaluación del desempeño que vaya permeando toda la gestión pública. Los indicadores de desempeño nos permiten evaluar la labor de las diversas agencias, identificar sus fortalezas, así como conocer las áreas que requieren mejorarse o reforzarse. De esta manera, los indicadores se convierten en un instrumento valioso en la planificación estratégica, tanto para la OGP como para las diversas agencias incluidas en el proyecto. Además, los indicadores de desempeño sirven como mecanismo de rendición de cuentas del aparato público a la ciudadanía. Sin embargo, debemos recalcar que la participación activa de las agencias en el proceso de desarrollo y selección de los indicadores a utilizarse es de suma importancia. Solo así se logrará que este proyecto sea la semilla para la propagación de la cultura de medición a través de las agencias.

Para este esfuerzo, la OGP nos ha solicitado al Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre Gobierno y Asuntos Públicos (CEMGAP) de la Universidad de Puerto Rico que definamos un modelo de indicadores de desempeño para las agencias seleccionadas. Concurrentemente, está diseñando una plataforma tecnológica que permite la recopilación y divulgación de estos indicadores, así como la evaluación de sus comportamientos a partir de las metas trazadas. El proyecto también cuenta con la colaboración del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico que ofrecerá insumo sobre las medidas de control de calidad de los datos. En esta primera fase las agencias incluidas son: el Departamento de Salud, el Departamento de Educación, la Administración de Familias y Niños, el Departamento de Justicia y la Policía de Puerto Rico.

Se espera que esta iniciativa innovadora conduzca a la adopción de la medición del desempeño como una herramienta vital para mejorar la efectividad y eficiencia de la Rama Ejecutiva. Estamos conscientes de que promover una cultura de medición y evaluación del desempeño de la gestión pública no es tarea fácil. Sin embargo, varias agencias ya se están moviendo hacia mejores sistemas de recolección de datos; mientras, aunque de manera aislada, se están realizando proyectos de medición de desempeño en diversos programas públicos. Esto nos hace optimistas de que hay apertura de parte de los jefes de las agencias al proceso de medición del desempeño y que reconocen la importancia del mismo. Además, los avances tecnológicos cada vez más facilitan y abaratan los costos de la recolección de datos, así como la estimación, el análisis y la divulgación de los indicadores de desempeño. Esto reduce considerablemente el tiempo que tomaría esta tarea.

El propósito de este proyecto es desarrollar un modelo de indicadores de gestión pública que sienta las bases para la adopción de un sistema de medición gubernamental que produzca información valiosa para los funcionarios de las agencias, para la OGP y para el Gobernador. El potencial del alcance de este proyecto hace indispensable que se establezcan prioridades claras dentro de un proceso de implantación bien estructurado. Para esto debemos comenzar con un modelo que nos ayude a establecer el marco

conceptual que sirve de base para la determinación de los indicadores recomendados para medir el desempeño de las agencias.

Este informe se sub-divide en 6 partes. En la primera parte se discute el modelo general para el diseño de indicadores las agencias públicas. Luego le siguen los modelos conceptuales de cada una de las 5 agencias seleccionadas en esta fase. Estos modelos incluyen los listados de indicadores recomendados para cada una de las agencias. Los modelos conceptuales también incluyen recomendaciones adicionales de medición de desempeño para las agencias. Finalmente, a manera de anejo se incluyen las plantillas desarrolladas para los indicadores de cada agencia, las cuales se han creado como documentos de trabajo para el proceso de implantación de los indicadores.¹⁹

Referencias

- Armijo, M. (junio de 2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. *Serie Manuales, 69*. Obtenido de http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM_69_MA.pdf
- Bonnefoy, J., & Armijo, M. (2005). *Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, CEPAL.
- Bonnefoy, J., & Armijo, M. (2005). *Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES.
- Bureau of Labor Statistics. (18 de diciembre de 2013). *Occupational Employment Statistics; May 2012 State Occupational Employment and Wage Estimates, Puerto Rico*. Recuperado el julio de 2015, de Bureau of Labor Statistics: http://www.bls.gov/oes/2012/may/oes_pr.htm#25-0000
- Calvo, C. (8 de diciembre de 2013). *La clave del éxito educativo de Singapur en Pisa: Todo se juega en la escuela primaria*. Recuperado el julio de 2015, de ABS.es: Sociedad: <http://www.abc.es/sociedad/20131208/abci-exito-educativo-singapur-201312051957.html>
- Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU). (mayo de 2015). *Salud*. Obtenido de Centro de Información de las Naciones Unidas: <http://www.cinu.mx/temas/salud/>
- CEPAL. (2015). *Educación, cambio estructural y crecimiento inclusivo en América Latina*. Naciones Unidas. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37843/S1500197_es.pdf?sequence=1

¹⁹ La información contenida en las plantillas que se entregan junto a este informe no debe tomarse como final ya que durante el proceso de implantación del sistema las mismas podrán ser ajustadas de acuerdo a las recomendaciones de las agencias y del equipo técnico. Las plantillas de métricas serán preparadas una vez se concentre el listado final de indicadores para cada agencia.

- Comisión de Consenso Educativo. (2009). *Educación de Calidad Mundial: Un proyecto de país*. Fundación Comunitaria de Puerto Rico.
- Comisión para Evaluar el Sistema de Salud del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (2005). *Hacia el Desarrollo Integral del Sistema de Salud de Puerto Rico*. Retrieved mayo 28, 2015, from https://apoyoalcuidador.files.wordpress.com/2007/10/informe_final_sist_salud_pr_gobernador.pdf
- Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (25 de julio de 1952).
- Constitution of WHO*. (2015). Recuperado el mayo de 2015, de World Health Organization: <http://www.who.int/about/mission/en/>
- Departamento de Educación de Puerto Rico. (2015). *Filosofía Educativa*. Retrieved from Departamento de Educación de Puerto Rico: <http://de.gobierno.pr/conoce-al-de/41-institucion/1141-filosofia-educativa>
- Departamento de Educación, Sub-secretaría para Asuntos Académicos. (2013). *Agenda Académica: Una agenda de país para transformar la educación 2013-2016*. San Juan, Puerto Rico: Departamento de Educación .
- Departamento de Salud. (2012). *Puerto Rico Healthy People 2020: Strategic Plan*. San Juan, Puerto Rico: Secretaria Auxiliar de Planificación y Desarrollo.
- Departamento de Salud. (2014). *Informe de la Salud en Puerto Rico*. Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo.
- Disdier, O. M., & Marazzi Santiago, M. (2013). *Perfil del Sistema Educativo de Puerto Rico: Año Escolar 2010-2011*. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico. Recuperado el julio de 2015, de <http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=JmyeNRFU1ZI%3d&tabid=186>
- Disdier, O., Pesante, F., & Marazzi, M. (2012). *Encuesta de Alfabetización en Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.
- Dye, C., Boerma, T., Evans, D., Harries, A., Lienhardt, C., McManus, J., . . . Zacharia, R. (2013). *The World Health Report 2013: Research for Universal Health Coverage*. World Health Organization. Recuperado el mayo de 2015, de http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85761/2/9789240690837_eng.pdf
- El Nuevo Día. (2012, diciembre 17). Sin control la deserción escolar en Puerto Rico. *El Nuevo Día*.
- El Nuevo Día. (11 de julio de 2015). Tribuna invitada: pobreza y aprovechamiento escolar. *El Nuevo Día*.
- Evans, D., & Hsu, J. (2013). Editorial: Universal health coverage and universal access. *Who Bulletin*, 91(8). Recuperado el mayo de 2015, de <http://www.who.int/bulletin/volumes/91/8/13-125450.pdf>
- Grifel, S. S. (verano de 1993). Performance Measurement and Budgetary Decision Making. *Public Productivity & Management Review*, 16(4), 403-407.

- Health and Development*. (2015). Recuperado el mayo de 2015, de World Health Organization: <http://www.who.int/hdp/en/>
- Hernández Cantero, M. C., & Maquillón Sánchez, J. (s.f.). Evaluación de las Características de las Características de Aprendizaje de los Estudiantes de Educación Primaria. Propuesta de Nuevas Herramientas para la Intervención. Facultad de Educación, Universidad de Murcia. Recuperado el julio de 2015, de http://www.um.es/c/document_library/get_file?uuid=c23ee44d-66e2-4d30-9755-44b6300631fd&groupId=299436
- IBM Institute for Business Value. (2011). *The Power of analytics for public sector: Building analytics to accelerate outcomes*. Somers, NY: IBM Global Services.
- Instituto Latinoamericano y de Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL. (noviembre de 2003). Los indicadores de evaluación al desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina. *Boletín del Instituto*(13). Recuperado el febrero de 2014, de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/14034/boletin13.pdf>
- Ladd, H., & Rivera-Batiz, F. L. (2006). Education and Economic Development. In S. M. Collins, B. P. Bosworth, & M. A. Soto-Class (Eds.), *The Economy of Puerto Rico; Restoring Growth* (pp. 189-254). Washington, DC: Center for the New Economy; Brookings Institution.
- Maldonado, N. (s.f.). Historia de los servicios de salud pública. *Galenus*(02). Recuperado el 28 de mayo de 2015, de <http://www.galenusrevista.com/Historia-de-los-servicios-de-salud.html>
- Marchildon, G. (2013). Canada: Health System Review. *Health Systems in Transition*, 15(1), págs. 1-17.
- McKinsey & Company. (2007). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Recuperado el julio de 2015, de <http://www.mecd.gov.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxieccee05informemckinsey2007.pdf?documentId=0901e72b813f69f2>
- Ministry of Education Singapore. (21 de octubre de 2013). *Parliamentary Replies*. Recuperado el julio de 2015, de Ministry of Education Singapore: <http://www.moe.gov.sg/media/parliamentary-replies/2013/10/government-expenditure-on-education.php>
- National Performance Review. (1997). *Serving the American Public: Performance Measurement (Benchmarking Study Report)*. Recuperado el junio de 2014, de <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/benchmrk/nprbook.html>
- OECD. (2005). *OECD Reviews of Health Systems: Mexico*. París. Recuperado el mayo de 2015, de http://www.borderhealth.org/files/res_839.pdf
- OECD. (2014). *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>
- Organización Mundial de la Salud. (2011). *Resumen: Informe Mundial sobre la Discapacidad*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. Recuperado el julio de 2015, de http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf

- Ramírez, R. (2012, enero-mayo). El Sistema de Salud de Puerto Rico. (I. Collazo De Jesús, & J. Laborde, Eds.) *Boletín de Economía*, XI(2).
- Renewign America. (2013). *Remedial Education: Federal Education Policy*. Progress Report and Scorecard, Council on Foreign Relations. Recuperado el julio de 2015, de <http://www.cfr.org/united-states/remedial-education-federal-education-policy/p30141>
- Rice, T., Rosenau, P., Unruh, L., Barnes, A., Saltman, R., & Van Ginneken, E. (2013). United States of America: Health System Review. *Health Systems in Transition*, 15(3), pp. 1-431.
- Rigau-Pérez, J. (diciembre de 2000). La Salud en Puerto Rico en el siglo XX.
- Rodríguez Meléndez, R. (2006, junio). La educación en Puerto Rico (1900-2005). Retrieved from <http://www.puertadetierra.info/educacion2.asp>
- Ruggles, S., Alexander, J. T., Genadek, K., Goeken, R., Schroeder, M. B., & Sobek, M. (2010). Integrated Public Use Microdata Series: Version 5.0 [Machine-readable database]. Minneapolis: University of Minnesota.
- Salud*. (s.f.). Recuperado el mayo de 2015, de Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU): <http://www.cinu.mx/temas/salud/>
- Sánchez, J. (2012, enero-mayo). Sistemas Integrados de Salud - Una Alternativa. (I. De Jesús Collazo, & J. Laborde, Eds.) *Boletín de Economía*, XI(2).
- Shack Yalta, N. (agosto de 2003). Avances en la implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos en Perú. *Serie Seminarios y Conferencias : Gestión pública por resultados y programación plurianual*, págs. 39-59.
- The World Bank Group. (2015). *Data: School enrollment, primary (%net)*. Recuperado el julio de 2015, de The World Bank: <http://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.NENR/countries>
- UNESCO. (2009). *UNESCO*. París: Oficina de Información Pública UNESCO. Recuperado el julio de 2015, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147330s.pdf>
- UNESCO. (2015). *Education for All Global Monitoring Report 2000-2015: Achievements and Challenges*. UNESCO Publishing. Recuperado el julio de 2015, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002322/232205e.pdf>
- Woodbridge, J. (12 de enero de 2012). El secreto de Singapur. *La Nación*. Recuperado el julio de 2015, de http://www.nacion.com/archivo/secreto-Singapur_0_1243875743.html

MODELO PARA EL DISEÑO DE INDICADORES POR AGENCIA

APUNTES SOBRE EL SISTEMA DE MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO: ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE MEDIR?

Es importante reconocer que la producción de indicadores no implica en sí misma la realización de la evaluación. Los indicadores son instrumentos de seguimiento, necesarios, pero no suficientes para el proceso de evaluación. Entre los usos que pueden tener los indicadores están las evaluaciones de programas u organizaciones, la medición de presupuestos por resultados o las evaluaciones comprensivas del gasto.

Para que los indicadores sean instrumentos útiles es necesario que respondan a los objetivos estratégicos de la agencia o del programa a evaluar. Más aún, para que la evaluación basada en estos indicadores pueda atarse al proceso de planificación es importante que se establezcan responsabilidades por su cumplimiento, aun cuando el proceso de medición y evaluación del desempeño nunca debe tener un propósito punitivo. La necesidad de establecer responsabilidad por el cumplimiento de las metas relacionadas a cada indicador responde al requisito de poder identificar áreas de fortalezas y debilidades a la hora de tomar decisiones.

De manera ideal, la definición de indicadores debe ser precedida por un proceso de planificación que defina los objetivos estratégicos de la agencia (Shack Yalta, 2003) (National Performance Review, 1997). Incluso, Bonnefoy y Armijo (2005) indican que la construcción de indicadores conlleva un proceso secuencial de identificación de objetivos, productos, medidas de desempeño y responsabilidades organizacionales. Aún así, Grifel (1993) indica que la mayoría de las jurisdicciones no realizan evaluación del gasto por actividad sino identifican algunos programas para los cuales desarrollan medidas de desempeño de acuerdo a sus objetivos y dan seguimiento a los mismos.

Bonnefoy y Armijo (2005) enfatizan que el proceso de evaluación de desempeño de entidades públicas debe combinar el apoyo a la toma de decisiones estratégicas con el apoyo a la rendición de cuentas a los usuarios. Para que el mismo sea uno viable, es necesario que las agencias superen varios desafíos. Entre las dificultades más importantes que identifican en los procesos de evaluación del desempeño se encuentran:

- Ambigüedad en los objetivos de los organismos públicos
- Falta de precisión de los productos más importantes
- Falta de claridad en la identificación de responsabilidad por los resultados
- Falta de consecuencias del proceso de evaluación.

Por su parte, Grifel (1993) distingue cinco características que pueden abonar al éxito de los programas de medición del desempeño. Estos son:

- el respaldo de la alta gerencia
- el que los indicadores de desempeño respondan a los planes y objetivos estratégicos de la agencia.
- el reportar un número limitado de indicadores
- el reconocimiento o premio por la obtención de resultados
- el seguimiento a los objetivos trazados por personal capacitado para este propósito.

El informe inicial del *National Performance Review*²⁰ de EEUU apunta a la importancia de que los sistemas de medición del desempeño deben ser positivos y no punitivos, y de que existan canales de comunicación efectivos dentro de la organización, y con otros actores del proceso. Se enfatiza que el proceso de medición del desempeño debe ser uno iterativo, en constante revisión. Bajo este precepto, recomienda que la organización se comprometa con la medición del desempeño y comience el proceso con la convicción de que será uno de continuo desarrollo (National Performance Review, 1997).

NOMENCLATURA A UTILIZARSE

En el sistema propuesto hacemos la distinción entre las métricas y los indicadores. Las métricas corresponden a la información básica que se recoge en las agencias. Estas se categorizan como de: insumo (recursos), producto, procesos, resultados e impacto.²¹

Definimos como indicadores para la evaluación de desempeño a aquellos que combinan una o más métricas para evaluar la: eficacia, eficiencia, economía (costos) y calidad en el servicio gubernamental. Los indicadores de **eficacia** miden en qué grado se cumplen los objetivos de la agencia. Estos a su vez se subdividen en indicadores de: (1) **cobertura**, los cuales miden el grado en que la institución es capaz de satisfacer la demanda total por servicios, (2) **focalización**, mide la precisión con la que los servicios son dirigidos a la población objetivo, y (3) **resultados**, estos incluyen resultados intermedios de la gestión administrativa y resultados finales o impactos relacionados al efecto de la agencia sobre la realidad de su población objetivo.

La segunda categoría corresponde a los indicadores de **eficiencia** que miden la relación entre los productos obtenidos y los insumos utilizados. Los indicadores denominados de **economía** son realmente indicadores de costo-eficiencia guiados a medir la capacidad de autofinanciamiento, cuando aplique, la

²⁰ El *National Performance Review* luego tomó el nombre de *National Partnership for Reinventing Government*.

²¹ Las métricas corresponden a lo que Shack (2003) establece como los indicadores para la de medición del desempeño o Bonnefoy y Aramijo a los indicadores referentes a la actuación en la generación del producto. Shack Yalta (2003) plantea que la misión de la organización va a estar ligada a las métricas de impacto, mientras las métricas de costo, eficiencia y resultados responden a sus objetivos estratégicos, los que a sus vez deben estar ligados a unidades operacionales y programas presupuestarios.

capacidad de la ejecución de su presupuesto según acordado y la capacidad para recuperar pasivos. En este informe nos referiremos a ellos como indicadores de costos. El **Apéndice A** presenta un diagrama de la tipología de indicadores.

Los indicadores deben construirse de manera que satisfagan diez características importantes (Instituto Latinoamericano y de Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL, 2003). Las mismas se discuten a continuación:

- Pertinencia - deben medir los procesos y productos esenciales para los objetivos de la institución. A este respecto debe considerarse que la cantidad de indicadores debe moderarse para no causar sobre saturación de información al interior y al exterior de la institución.
- Independencia - Los indicadores deben responder a factores que estén bajo control de la agencia. Esto no siempre es posible en el caso de los indicadores de impacto dirigidos a medir los objetivos finales de la institución, ya que el comportamiento de estos puede depender de factores externos, lo cual debe considerarse al momento de analizarlos.
- Costos - el costo de obtener la información debe guardar relación con los recursos que se invierten en la actividad.
- Confiabilidad - la confiabilidad del índice debe ser independiente de quien realiza la gestión. Esto implica que tanto el cálculo del índice como la forma en que se recogen los datos estén claramente estipuladas y que la base de datos utilizada pueda ser auditada tanto por evaluadores internos como externos.
- Simpleza y Cobertura – se refiere a que se cubran los aspectos más relevantes al desempeño sin que el número de indicadores sobrepase la capacidad de análisis de los usuarios. El cálculo de los indicadores debe realizarse de manera que su interpretación sea clara y fácil de comprender.
- Oportunidad - debe analizarse cuándo es el momento oportuno para recoger los datos necesarios para calcular cada indicador, dependiendo del tipo de indicador y del objetivo que se persigue.
- No- redundancia- no debe ser repetitivo.
- Focalizado - deben focalizarse en áreas del desempeño que puedan corregirse y de cuya corrección pueda responsabilizarse a los directivos y al personal de la institución.
- Participación - debe involucrarse a todo el personal en la elaboración y difusión de los indicadores. Es importante que el personal de la institución sea educado con relación al proceso de medición del desempeño y sus beneficios, y que estos se sientan partícipes del mismo.

MODELO

La Oficina de Gerencia y Presupuesto de Puerto Rico, nos ha dado la encomienda de desarrollar indicadores para las agencias públicas más importantes, es decir, aquellas que brindan servicios de esenciales y socialmente importantes y que por ello reciben una porción sustancial del presupuesto. Las agencias son: el Departamento de Educación, el Departamento de Salud, la Administración de Familias y Niños, el Departamento de Justicia y la Policía de Puerto Rico.

Este es un proyecto ambicioso, toda vez que implica el desarrollo simultáneo de indicadores de desempeño para cinco organizaciones distintas, con propósitos múltiples. Como se indicó anteriormente,

además de su uso para apoyar la toma de decisiones estratégicas, también se utilizarán para propiciar la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Queda claro de la exposición anterior que a la hora de desarrollar un modelo para la medición del desempeño de agencias públicas en Puerto Rico debemos pensar en cuál es la misión de cada una de éstas y cuáles son sus objetivos estratégicos. Sin embargo, para ello enfrentamos dos limitaciones principales:

- En primer lugar, en la mayoría de las agencias el proceso de desarrollo de un modelo de medición no ha sido precedido por un ejercicio de planificación estratégica y en algunas de ellas incluso ambos esfuerzos se llevan a cabo concurrentemente.²²
- Dada la situación fiscal actual, urge comenzar un proceso de medición del desempeño que permita al gobierno tomar decisiones fundamentadas en datos. Esta urgencia también requiere que seamos eficientes en incorporar las recomendaciones de diversos actores en el proceso.

Ante este panorama adoptamos como visión que el proceso de diseñar el sistema de indicadores de desempeño es uno dinámico y de continua revisión. El modelo de indicadores de cada agencia debe considerar:

- la misión de la agencia de acuerdo a sus documentos oficiales
- sus respectivos documentos de presupuesto donde se desglosan los programas presupuestarios y los recursos que reciben cada uno de estos.
- los indicadores utilizados a nivel internacional en el área de gestión de la agencia que permitan comparar el desempeño de las agencias en Puerto Rico con los mejores estándares a nivel global.
- los documentos de planificación estratégica disponibles en las agencias que detallen las metas que actualmente están trazadas
- documentos históricos y actuales que discutan la evolución, fortalezas y limitaciones de la agencia, sus programas y su política pública. Estos nos permiten entender la evolución institucional de la agencia, a la vez que nos proveen una manera de eficiente de incorporar información de diversas fuentes en la elaboración del marco conceptual para el análisis de cada agencia.
- retroalimentación recibida del personal de las agencias.

El marco conceptual de cada agencia debe incorporar:

- La evaluación de la función pública actual en relación a los estándares internacionales, la misión de la agencia y la política pública prevaleciente en el área.
 - ¿Cuáles son las pautas y recomendaciones de organismos internacionales ligados al desarrollo de política pública en el área de intervención de la agencia?
 - ¿Cómo ha evolucionado la política pública en el área correspondiente y cuál ha sido el papel de la agencia en la formulación e implementación de dicha política?
 - ¿Cómo compara Puerto Rico con la comunidad internacional?
- El análisis y correspondencia de la estructura organizacional y programática de la agencia
 - ¿Cuáles son los productos o servicios más importantes de la agencia?

²² Por ejemplo el Departamento de Salud se encuentra trabajando actualmente en el Plan Decenal.

- ¿Cómo responden los productos o servicios a la misión de la agencia?

A base de este marco conceptual se definirán las métricas e indicadores a utilizarse. El marco conceptual sirve de guía para definir las prioridades que ayuden a limitar la cantidad de indicadores a utilizar. También incorpora la necesidad de establecer un plan de implantación para la medición de los mismos. A estos efectos, hemos adoptado tres niveles de prioridad en la selección de los indicadores que formarán parte del sistema de evaluación de cada agencia. Estos son:

Nivel de prioridad 1 - Incluye aquellos indicadores directamente relacionados a la misión de la agencia y acordes a las pautas y recomendaciones internacionales.

Nivel de prioridad 2 - incluye indicadores relacionados a las áreas que se han identificado como críticas para el contexto social y económico de Puerto Rico. También incluyen los indicadores relacionados a economía (costos) los cuales son prioritarios en los procesos presupuestarios de la agencia. Estos cobran mayor relevancia en medio de la crisis fiscal actual. Aquí se incluyen los indicadores relacionados a las áreas fiscal y administrativa, así como indicadores de calidad de servicio y los relacionados a proyectos especiales.

Recomendaciones para la Agencia - Hay una serie de indicadores que son importantes para la evaluación de los programas de las agencias, que permitirán a los jefes de agencia y directivos conocer con mayor precisión el funcionamiento de sus programas. Sin embargo, por tratarse de indicadores de uso interno, los mismos no formarán parte de la lista de indicadores que deberán reportar a la OGP. No obstante, nos parece que la información que recogen es vital para la administración de los programas de las agencias.

Entre estos se incluyen indicadores relacionados con programas específicos dentro de la agencia (de acuerdo al presupuesto de la agencia, según se detalla en el Documento de Presupuesto preparado por la OGP). Para propósitos de limitar el número de indicadores, solo se identifican indicadores para los programas que reciban 5% o más del presupuesto de la agencia, según se desglosa en los documentos de presupuesto por agencia publicados por la OGP. Es importante considerar las métricas e indicadores que los programas puedan estar produciendo actualmente. En particular, entre los programas a evaluarse hay algunos que reciben una cantidad sustancial de fondos federales, y por ende, son regulados por el gobierno federal. A estos programas el gobierno federal les requiere producir una serie de datos que pueden ser útiles para desarrollar indicadores relevantes a su desempeño. Especialmente, pueden utilizarse para comparar los patrones observados en Puerto Rico con los observados en Estados Unidos. En la medida que los indicadores existentes puedan utilizarse para medir el desempeño, el costo de implantación del sistema de medición es menor.

IMPLANTACIÓN DEL MODELO

Una vez se definan los indicadores a utilizarse de acuerdo a las prioridades establecidas en cada agencia, hay dos elementos adicionales muy importantes a considerar.

En primer lugar, debe haber un valor base que sirva de referencia (este puede corresponder al último valor disponible al momento de comenzar a evaluar o en algunos casos puede ser el valor del primer año) y un valor objetivo al cual se quiera aspirar. La determinación de estos valores puede nutrirse de las experiencias internacionales así como de los valores históricos en Puerto Rico y debe tomar en consideración las recomendaciones del personal directivo de la agencia.

En segundo lugar, la literatura examinada recalca la necesidad de establecer responsabilidad por la consecución de la metas. Esto implica que la utilidad de estos indicadores para el proceso de toma de decisiones y planificación va estar directamente relacionada con la capacidad de trazar la relación de cada uno de ellos con los programas y sub-programas de la agencia, así como las estructuras organizacionales que implementan los mismos. Este proceso requerirá la colaboración del personal de OGP así como del personal de las agencias concernientes.

En la primera etapa del proceso de implantación se trabajará con los indicadores que corresponden al nivel de prioridad 1 y que ya estén disponibles en la agencia. En la segunda etapa se incluirán los indicadores del nivel de prioridad 1 que no estén disponibles de inmediato y que por lo tanto requieran nuevos protocolos para generar los mismos, así como los indicadores correspondientes al nivel de prioridad 2.

Cada métrica o indicador tendrá un código de identificación. El código consiste de 8 caracteres que se definen a continuación:

El código para cada métrica (XXX-M-####) comenzará con las siglas que identifiquen la agencia, seguido de guión M para identificar que es una métrica y 4 números comenzando con el 0010 y aumentando de 10 en 10. De igual manera se asignará un código (XXX-I-####) para cada indicador. Para propósitos de dar uniformidad a la recopilación y registro de datos se han creado tres plantillas en Excel. Para cada métrica e indicador se deberá proveer la siguiente información:

1. Métrica:

- a. Código
- b. Nombre
- c. Periodicidad
- d. Nivel de agregación
- e. Fuente de Información
- f. Tipología (insumo, proceso, producto, resultado, impacto)
- g. Programa(s) relacionados
- h. Subprograma(s) relacionados
- i. Unidad(es) operacional(es) que implanta(n) el o los programas
- j. Persona responsable de recoger los datos

2. Indicador

- a. Código
- b. Nombre

- c. descripción
 - d. Periodicidad
 - e. Nivel de agregación
 - f. Fuente de Información
 - g. Tipología (eficacia, eficiencia, economía(costos), calidad)
 - h. Programa(s) relacionados
 - i. Subprograma(s) relacionados
 - j. Unidad(es) operacional(es) que implantan el o los programas
 - k. Valor base
 - l. Valor objetivo
3. Ficha para cada indicador

Referencias

- Armijo, M. (junio de 2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. *Serie Manuales, 69*. Obtenido de http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM_69_MA.pdf
- Bonnefoy, J., & Armijo, M. (2005). *Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, CEPAL.
- Bonnefoy, J., & Armijo, M. (2005). *Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES.
- Bureau of Labor Statistics. (18 de diciembre de 2013). *Occupational Employment Statistics; May 2012 State Occupational Employment and Wage Estimates, Puerto Rico*. Recuperado el julio de 2015, de Bureau of Labor Statistics: http://www.bls.gov/oes/2012/may/oes_pr.htm#25-0000
- Calvo, C. (8 de diciembre de 2013). *La clave del éxito educativo de Singapur en Pisa: Todo se juega en la escuela primaria*. Recuperado el julio de 2015, de ABS.es: Sociedad: <http://www.abc.es/sociedad/20131208/abci-exito-educativo-singapur-201312051957.html>
- Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU). (mayo de 2015). *Salud*. Obtenido de Centro de Información de las Naciones Unidas: <http://www.cinu.mx/temas/salud/>
- CEPAL. (2015). *Educación, cambio estructural y crecimiento inclusivo en América Latina*. Naciones Unidas. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37843/S1500197_es.pdf?sequence=1
- Comisión de Consenso Educativo. (2009). *Educación de Calidad Mundial: Un proyecto de país*. Fundación Comunitaria de Puerto Rico.
- Comisión para Evaluar el Sistema de Salud del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (2005). *Hacia el Desarrollo Integral del Sistema de Salud de Puerto Rico*. Retrieved mayo 28, 2015, from

https://apoyoalcuidador.files.wordpress.com/2007/10/informe_final_sist_salud_pr_gobernador.pdf

Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (25 de julio de 1952).

Constitution of WHO. (2015). Recuperado el mayo de 2015, de World Health Organization:
<http://www.who.int/about/mission/en/>

Departamento de Educación de Puerto Rico. (2015). *Filosofía Educativa*. Retrieved from Departamento de Educación de Puerto Rico: <http://de.gobierno.pr/conoce-al-de/41-institucion/1141-filosofia-educativa>

Departamento de Educación, Sub-secretaría para Asuntos Académicos. (2013). *Agenda Académica: Una agenda de país para transformar la educación 2013-2016*. San Juan, Puerto Rico: Departamento de Educación .

Departamento de Salud. (2012). *Puerto Rico Healthy People 2020: Strategic Plan*. San Juan, Puerto Rico: Secretaria Auxiliar de Planificación y Desarrollo.

Departamento de Salud. (2014). *Informe de la Salud en Puerto Rico*. Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo.

Disdier, O. M., & Marazzi Santiago, M. (2013). *Perfil del Sistema Educativo de Puerto Rico: Año Escolar 2010-2011*. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico. Recuperado el julio de 2015, de <http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=JmyeNRFU1Zl%3d&tabid=186>

Disdier, O., Pesante, F., & Marazzi, M. (2012). *Encuesta de Alfabetización en Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

Dye, C., Boerma, T., Evans, D., Harries, A., Lienhardt, C., McManus, J., . . . Zacharia, R. (2013). *The World Health Report 2013: Research for Universal Health Coverage*. World Health Organization. Recuperado el mayo de 2015, de http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85761/2/9789240690837_eng.pdf

El Nuevo Día. (2012, diciembre 17). Sin control la deserción escolar en Puerto Rico. *El Nuevo Día*.

El Nuevo Día. (11 de julio de 2015). Tribuna invitada: pobreza y aprovechamiento escolar. *El Nuevo Día*.

Evans, D., & Hsu, J. (2013). Editorial: Universal health coverage and universal access. *Who Bulletin*, 91(8). Recuperado el mayo de 2015, de <http://www.who.int/bulletin/volumes/91/8/13-125450.pdf>

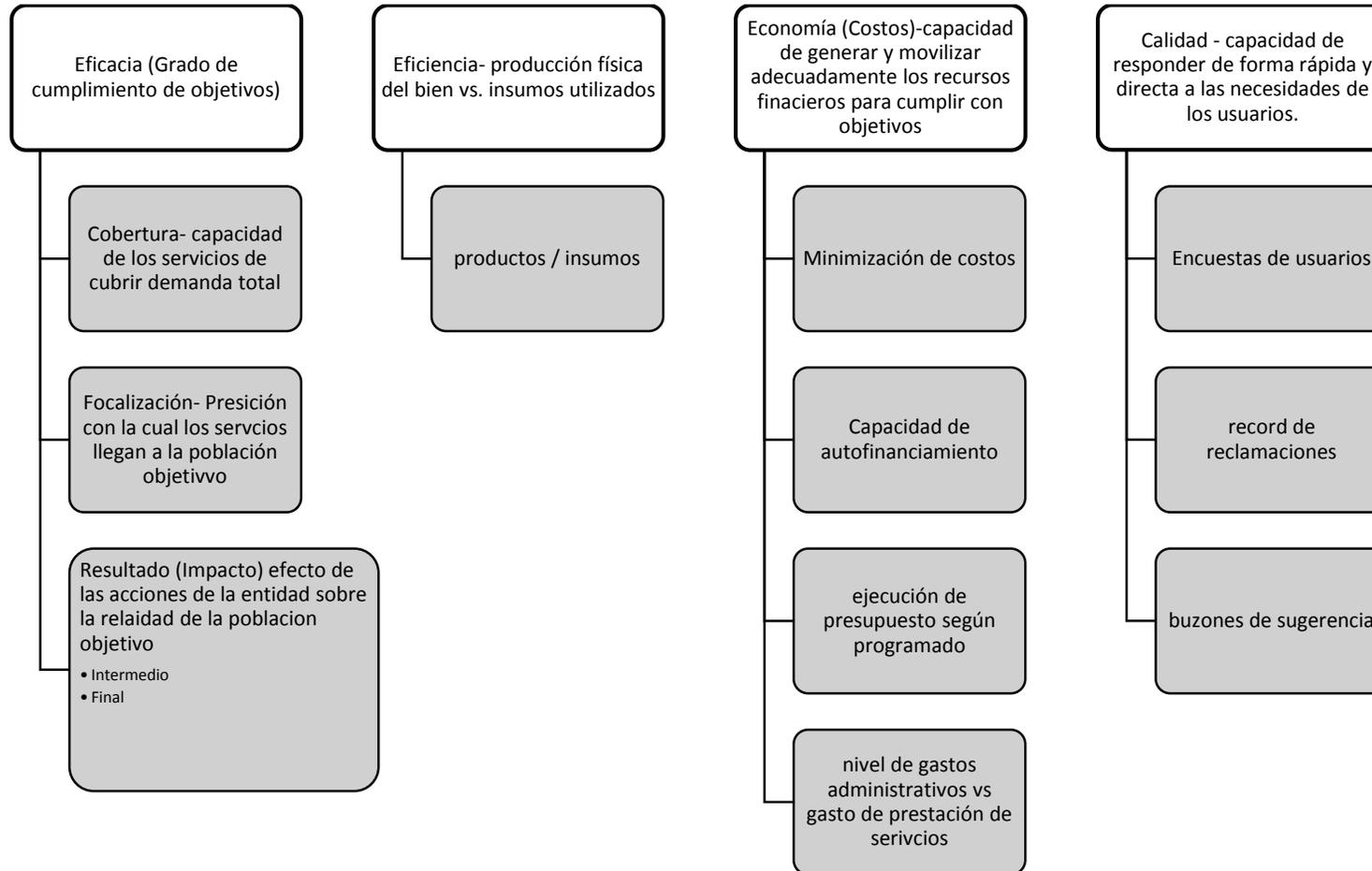
Grifel, S. S. (verano de 1993). Performance Measurement and Budgetary Decision Making. *Public Productivity & Management Review*, 16(4), 403-407.

Health and Development. (2015). Recuperado el mayo de 2015, de World Health Organization: <http://www.who.int/hdp/en/>

- Hernández Cantero, M. C., & Maquillón Sánchez, J. (s.f.). Evaluación de las Características de las Características de Aprendizaje de los Estudiantes de Educación Primaria. Propuesta de Nuevas Herramientas para la Intervención. Facultad de Educación, Universidad de Murcia. Recuperado el julio de 2015, de http://www.um.es/c/document_library/get_file?uuid=c23ee44d-66e2-4d30-9755-44b6300631fd&groupId=299436
- IBM Institute for Business Value. (2011). *The Power of analytics for public sector: Building analytics to accelerate outcomes*. Somers, NY: IBM Global Services.
- Instituto Latinoamericano y de Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL. (noviembre de 2003). Los indicadores de evaluación al desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina. *Boletín del Instituto*(13). Recuperado el febrero de 2014, de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/14034/boletin13.pdf>
- Ladd, H., & Rivera-Batiz, F. L. (2006). Education and Economic Development. In S. M. Collins, B. P. Bosworth, & M. A. Soto-Class (Eds.), *The Economy of Puerto Rico; Restoring Growth* (pp. 189-254). Washington, DC: Center for the New Economy; Brookings Institution.
- Maldonado, N. (s.f.). Historia de los servicios de salud pública. *Galenus*(02). Recuperado el 28 de mayo de 2015, de <http://www.galenusrevista.com/Historia-de-los-servicios-de-salud.html>
- Marchildon, G. (2013). Canada: Health System Review. *Health Systems in Transition*, 15(1), págs. 1-17.
- McKinsey & Company. (2007). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Recuperado el julio de 2015, de <http://www.mecd.gov.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxieccee05informemckinsey2007.pdf?documentId=0901e72b813f69f2>
- Ministry of Education Singapore. (21 de octubre de 2013). *Parliamentary Replies*. Recuperado el julio de 2015, de Ministry of Education Singapore: <http://www.moe.gov.sg/media/parliamentary-replies/2013/10/government-expenditure-on-education.php>
- National Performance Review. (1997). *Serving the American Public: Performance Measurement (Benchmarking Study Report)*. Recuperado el junio de 2014, de <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/benchmrk/nprbook.html>
- OECD. (2005). *OECD Reviews of Health Systems: Mexico*. París. Recuperado el mayo de 2015, de http://www.borderhealth.org/files/res_839.pdf
- OECD. (2014). *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>
- Organización Mundial de la Salud. (2011). *Resumen: Informe Mundial sobre la Discapacidad*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. Recuperado el julio de 2015, de http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf
- Ramírez, R. (2012, enero-mayo). El Sistema de Salud de Puerto Rico. (I. Collazo De Jesús, & J. Laborde, Eds.) *Boletín de Economía*, XI(2).

- Renewign America. (2013). *Remedial Education: Federal Education Policy*. Progress Report and Scorecard, Council on Foreign Relations. Recuperado el julio de 2015, de <http://www.cfr.org/united-states/remedial-education-federal-education-policy/p30141>
- Rice, T., Rosenau, P., Unruh, L., Barnes, A., Saltman, R., & Van Ginneken, E. (2013). United States of America: Health System Review. *Health Systems in Transition*, 15(3), pp. 1-431.
- Rigau-Pérez, J. (diciembre de 2000). La Salud en Puerto Rico en el siglo XX.
- Rodríguez Meléndez, R. (2006, junio). La educación en Puerto Rico (1900-2005). Retrieved from <http://www.puertadetierra.info/educacion2.asp>
- Ruggles, S., Alexander, J. T., Genadek, K., Goeken, R., Schroeder, M. B., & Sobek, M. (2010). Integrated Public Use Microdata Series: Version 5.0 [Machine-readable database]. Minneapolis: University of Minnesota.
- Salud*. (s.f.). Recuperado el mayo de 2015, de Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU): <http://www.cinu.mx/temas/salud/>
- Sánchez, J. (2012, enero-mayo). Sistemas Integrados de Salud - Una Alternativa. (I. De Jesús Collazo, & J. Laborde, Eds.) *Boletín de Economía*, XI(2).
- Shack Yalta, N. (agosto de 2003). Avances en la implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos en Perú. *Serie Seminarios y Conferencias : Gestión pública por resultados y programación plurianual*, págs. 39-59.
- The World Bank Group. (2015). *Data: School enrollment, primary (%net)*. Recuperado el julio de 2015, de The World Bank: <http://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.NENR/countries>
- UNESCO. (2009). *UNESCO*. París: Oficina de Información Pública UNESCO. Recuperado el julio de 2015, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147330s.pdf>
- UNESCO. (2015). *Education for All Global Monitoring Report 2000-2015: Achievements and Challenges*. UNESCO Publishing. Recuperado el julio de 2015, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002322/232205e.pdf>
- Woodbridge, J. (12 de enero de 2012). El secreto de Singapur. *La Nación*. Recuperado el julio de 2015, de http://www.nacion.com/archivo/secreto-Singapur_0_1243875743.html

Tipología de indicadores de desempeño



MARCO CONCEPTUAL PARA EL DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES DE DESEMPEÑO PARA EL DEPARTAMENTO DE SALUD DE PUERTO RICO

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta la información a incorporarse en el modelo de indicadores de desempeño para el Departamento de Salud en Puerto Rico. El mismo utiliza la nomenclatura y metodología descrita en el documento "Apuntes sobre el sistema de medición del desempeño: Modelo para el diseño de indicadores por agencia" que forma parte de este informe. Se evalúa la función pública de la agencia, su ejecución en relación a los estándares internacionales, la misión de la agencia y la política pública prevaeciente en el área. Se incluye y se analiza información sobre: las pautas y recomendaciones de organismos internacionales ligados al desarrollo de política pública en el área de salud, cómo ha evolucionado la política pública en esta área, cuál ha sido el papel del Departamento de Salud (DS) en la formulación e implementación de dicha política, y cómo compara Puerto Rico con la comunidad internacional. Además se analiza la estructura organizacional y programática de la agencia.

A base de este análisis se pasa a definir los indicadores de salud que corresponden a los niveles de prioridad identificados en el documento de metodología. Debemos señalar que este documento trabaja con los indicadores del Departamento de Salud solamente. En el caso de salud, se han creado nuevas agencias que están directamente ligadas a la política de salud pública en Puerto Rico y que deben incluirse en fases posteriores de este proyecto para tener un modelo de evaluación completo de las agencias del sector. Estas incluyen Administración de Servicios Médicos de Puerto Rico (ASEM), la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico (ASES), y Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción (ASSMCA), entre estas se le debe dar particular atención a ASES que administra el programa de la Reforma de Salud.²³

DESCRIPCIÓN DEL ÁREA TEMÁTICA Y SU RELEVANCIA SOCIAL

La salud es un derecho universal, según lo describe el Artículo 25 de la Declaración de los Derechos Humanos Universales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuando indica que: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad,

²³ Actualmente se presentó un proyecto de ley para unificar a ASSMCA dentro del Departamento de Salud.

invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.²⁴

Por esta razón, se creó en 1948 la Organización Mundial de la Salud (OMS) con el fin de que todos los pueblos puedan gozar del grado máximo de salud alcanzable. La Constitución de la OMS define la salud como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. Es a base de esta definición que se enumeran las metas generales que la Organización de las Naciones Unidas ha trazado y busca cumplir mediante la creación de la OMS. Estas son: el aumento de la longevidad, la disminución de la mortalidad infantil y el control de las enfermedades.

Como parte fundamental que afecta los objetivos anteriormente mencionados y especialmente con respecto a la última, la OMS ha establecido las siguientes prioridades: reducir la incidencia de paludismo y tuberculosis mediante la colaboración mundial; fortalecer la vigilancia, supervisión y capacidad de respuesta en relación con las enfermedades propagadas a escala mundial; mitigar los efectos de las enfermedades intensificando la aplicación periódica de prevención y control; renovar los conocimientos, los métodos de intervención, las estrategias de aplicación y la capacidad de investigación para su utilización en los países en desarrollo; y la promoción de la atención primaria de la salud, el suministro de medicamentos esenciales, la mejora de la salubridad de las ciudades y la promoción de entornos y estilos de vida sanos (CINU, 2015). También establece objetivos y parámetros básicos a seguir como el desarrollo saludable de los niños; el fin de lograr por parte de cualquier Estado la promoción y la protección de la salud; la extensión de los beneficios médicos, psicológicos y otros relacionados a todos los miembros de la sociedad. La Constitución de la OMS claramente establece que los gobiernos tienen la responsabilidad sobre la salud de su sociedad, lo que solo puede ser alcanzado con la provisión de salud adecuada y medidas sociales efectivas (“Constitution of WHO”, 2015).

En el 2005 los países miembros de la OMS se comprometieron en alcanzar una cobertura de salud universal. Este compromiso colectivo responde a la necesidad de brindar acceso a los servicios de salud a todos los miembros de la sociedad como motor del desarrollo humano. Es decir, que la salud universal va más allá de los aspectos financieros y fiscales, sino que esta brinda a la sociedad oportunidades de bienestar, desarrollo económico y educativo, ya que ambientes saludables se traducen en gente saludable; servicios de salud preventiva y curativa se traducen en protección de los ingresos; y de la misma manera niños saludables y adultos saludables podrán contribuir mejor social y económicamente a la sociedad (Dye, et al 2013). El objetivo de alcanzar la salud universal se ha dividido en dos vertientes; una es la cobertura universal, que implica que las personas obtendrán directamente los servicios, los beneficios y la protección financiera del sistema de salud; y la otra vertiente es la de acceso universal, que tiene como fin garantizar las oportunidades o las posibilidades para que todas las personas tengan acceso a la salud (Evans, et al 2013).

Es importante revisar la diversidad de sistemas de salud que actualmente se están utilizando en algunos países del mundo y cuáles son sus características y beneficios. En una visión general se

²⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos. (s.f.). Retrieved May 15, 2015, from http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml

presentan los sistemas de salud de Estados Unidos, Canadá y México, sus características, ventajas y desventajas. Estos representan tres tipos de sistemas de provisión, el primero que descansa en la provisión de servicios por el sector privado, el segundo que enfatiza en la provisión de servicios públicos y el tercero que presenta un sistema híbrido.

El sistema de salud de EE.UU. funciona como un sistema de tarifa por servicio brindado, donde el paciente le paga directamente al doctor por el servicio brindado o a una empresa aseguradora que le paga la respectiva tarifa al doctor. Es decir, la financiación de la salud pública es relativamente pequeña (comparada con otros países de altos ingresos). El Estado provee cobertura médica a los jubilados (a través de Medicare) y a los sectores vulnerables (a través de Medicaid). Aunque esto solo representa el 30% de la población con cobertura, está cubierta de fondos públicos aporta el 48% del gasto en salud del país. El gasto privado a través de terceros contribuye con el 40% (que cubre al 54% de la población cubierta) y el gasto individual de ingresos propios (“directamente de su bolsillo”) contribuye el 12% restante (Rice, et al, 2013, p. 22). Este es un sistema de libre selección de proveedores de servicio que le da la libertad a las personas a elegir de acuerdo a sus preferencias. Sin embargo, es el sistema de salud que destina mayor cantidad de gasto en salud per cápita en el mundo, con aproximadamente \$7,500, alrededor de un 66% más que el segundo país que mayor gasto tiene, que es Noruega con \$5,000 según datos de la OECD en 2010²⁵.

En Canadá el sistema de salud es muy diferente, este sistema es uno de cubierta universal donde el 70% de sus fondos provienen de los recaudos por concepto de impuestos y donde se le brindan, sin costo alguno, los servicios de salud a sus residentes. El sistema, si bien es público, es uno relativamente descentralizado ya que una parte significativa de la administración de fondos recae en las provincias y territorios, y no en el gobierno federal. Además, los médicos participan de la red como contratistas individuales y existen muchas organizaciones regionales de salud y hasta hospitales administrados por el sector privado que apoyan a los gobiernos provinciales, contribuyendo a cierta descentralización. Todos los servicios médicos necesarios tales como hospitalización y estudios diagnósticos son cubiertos bajo el sistema. Las medicinas se proveen gratuitamente o son subsidiadas por algunas provincias y territorios (Marchildon, 2013).

Canadá posee uno de los índices de expectativa de vida más altos en la OECD (81 años) y un gasto per cápita en salud de aproximadamente \$4,000 según la OECD²⁶. Sin embargo, el sistema ha tenido algunas críticas sobre todo por el tiempo de demora en la provisión de servicios y un desempeño relativamente pobre (comparado con otros países de la OECD) en salud infantil y materna.

El sistema de salud en México es uno con muchas particularidades, con un sector público que ofrece servicios gratuitos pero que atiende un espectro pequeño de la cobertura de salud, contando solo con un tercio de las camas de los hospitales en todo el sistema hospitalario del país. Un 49% de la población no tiene cubierta de salud pero tienen acceso a los servicios (pagan por los servicios mediante ingresos propios), mientras un 3% no tiene acceso a servicios de salud (2005). El resto de la población se divide en asegurados privados y públicos. Hay que recalcar que México destina 6.1% de su PBI a la salud, de los cuales 2.1%²⁷ corresponde al gasto público, una de las cifras más bajas

²⁵ Ver OECD Health Data 2010.

²⁶ Ver OECD Health Data 2010.

²⁷ Datos de OECD de 2002.

inclusive entre países de Latinoamérica como Argentina, Brasil y Costa Rica. México ha alcanzado muchas mejoras en salud infantil, materna y en expectativa de vida pero con un sistema altamente fragmentado donde el Estado solo aporta el 45% de gasto, este no ha sido efectivo en brindar un sistema de salud universal, de hecho la mayoría de las personas deben afrontar mediante gastos de seguro, o directamente de su “bolsillo”, los servicios de salud (OECD, 2005).

LA POLÍTICA PÚBLICA DE SALUD EN PUERTO RICO Y EL ROL DEL DEPARTAMENTO DE SALUD

En Puerto Rico, el siglo XX trajo consigo un marcado aumento en los estándares de vida y por ende también mejorías notables en los indicadores de salud. Esto a su vez ha sido acompañado de transformaciones importantes en el ofrecimiento de servicios de salud y en el papel del estado como ente promocional de la salud pública en Puerto Rico.

Desde los tiempos de la colonización española la provisión de servicios médicos a las personas desprovistas había recaído sobre los gobiernos municipales y las instituciones religiosas. En el 1917, con la creación del Departamento de Salud (Sanidad) el gobierno central comienza a tener un rol más importante en el desarrollo e implantación de las políticas de salud pública en Puerto Rico. En la década de los 1920's se comenzó con la creación de las Unidades de Salud Pública las cuales enfatizaban la prevención y promoción de la salud, dejando la medicina curativa a los municipios y las entidades caritativas. A su vez el Gobierno Federal, durante la década de los 30's fue creando un sistema paralelo de dispensarios para sus empleados y familiares. Éstos, luego de que terminara el programa de la PRRA, pasaron a ser parte del sistema estatal. A finales de esta década también se terminaron de construir hospitales de distrito que servían a su vez de centros de enseñanza. Para el 1940 sistema de salud pública en Puerto Rico contaba con las unidades de salud, los dispensarios rurales, los hospitales municipales y 5 hospitales de distrito (Maldonado, s.f.). Estos hospitales de distrito tenían como propósito atender casos que requerían de recursos que no estaban disponibles en los hospitales municipales (Rigau-Pérez, 2000)

En las dos décadas posteriores, por un lado se consolida un sistema jerárquico de provisión de servicios a nivel público, el cual tenía como base los centros de servicio de salud municipales (que luego pasaron a ser Centros de Diagnóstico y Tratamiento), los hospitales de área para cuidados secundarios, los hospitales de distrito para cuidados terciarios y los hospitales que forman parte del Centro Médico de Río Piedras para ciudad supra-terciario. Por otro lado, el surgimiento de aseguradoras como Cruz Azul y Triple S, el advenimiento de Medicare y la ley Hill-Burton de 1946 (la cual promovía la inversión en hospitales) ayudaron al fortalecimiento simultáneo de un sistema de provisión de servicios a nivel privado para los grupos asegurados o pudientes. Esto dio paso a un sistema dual que fue criticado por diferencias en la calidad de los servicios. Entre las limitaciones del sistema regionalizado estaban una reducción en la calidad de los servicios a niveles primarios (Comisión para Evaluar el Sistema de Salud del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 2005).

En el 1973 se nombra por primera vez una comisión para establecer un seguro de salud universal en Puerto Rico, cuyas recomendaciones nunca fueron implantadas. En los años 80's se producen los

primeros intentos de privatización de hospitales públicos (Rigau-Pérez, 2000). Ramírez (2012) señala que el saldo de estas transformaciones culminó en la competencia entre el sistema público y el sistema privado. A principios de los 90's, el 75% de la oferta de médica hospitalaria se concentraba en los hospitales privados. La competencia del sector privado, así como los avances tecnológicos contribuyeron a un aumento sustancial en los costos del sistema público.

Durante ese período de transformación del sistema de salud que se dió el siglo XX, se da a su vez un cambio en las prioridades. El crecimiento económico se tradujo también en mejores condiciones de salud superando "la transición epidemiológica del predominio de causas infecciosas a causas crónicas de mortalidad" (Rigau-Pérez, 2000, p.363)

En el 1993 se dá un nuevo giro a la política pública en Puerto Rico al implantarse la Reforma de Salud. Esta reforma iba dirigida a sustituir el sistema de provisión de servicios públicos por un programa de subsidio a los médico indigentes para que pudieran acceder los servicios en el mercado privado, sistema más parecido a la prestación de servicios en Estados Unidos. Los pilares de ésta reforma eran los siguientes:

- La venta de los hospitales y otras facilidades de servicios médicos gubernamentales como mecanismo para costear la reforma. Originalmente se esperaba arrendar las instalaciones médicas para generar recursos recurrentes, sin embargo terminaron poniéndose a la venta, aunque no todos consiguieron comprador.
- El ofrecer un seguro médico a los médico indigentes a través de la creación de un mercado de seguros con cubierta comprensiva.
- La creación de la Administración de Seguros de Salud (ASES) para administrar el mismo.
- la utilización del mecanismo de cuidado dirigido.

Problemas nuevos:

- El informe de la Comisión para Evaluar el Sistema de Salud del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (2005) identifica nueve limitaciones del sistema de la Reforma:

- 1. Incremento en costos de servicios e inequidad en cubiertas.*
- 2. Ineficiencia, complejidad y burocracia en procesos administrativos.*
- 3. Se crea bolsillos de personas no aseguradas*
- 4. No se provee servicios de alta calidad de forma consistente ni a todas las personas.*
- 5. Aumento en restricciones a servicios de alta tecnología, y múltiples deducibles y copagos.*
- 6. Genera competencia incorrecta entre aseguradoras, hospitales y gobierno; que no añade valor al paciente.*
- 7. Crea costos innecesarios al intercambiar costos entre aseguradoras, pacientes, e instalaciones de salud.*
- 8. No existe sistema de evaluación en torno a la eficiencia y efectividad del Sistema.*
- 9. No fomenta la prevención primaria y secundaria de forma continua, uniforme y sistemática." (p. 116)*

- Ramírez (2012) además recalca,

- el continuo alto gasto en salud, el cual se aproxima al 20% del Producto Nacional Bruto.
- la desarticulación del sistema al sustituir un sistema de cuidado coordinado por la provisión de servicios a nivel individual y de manera desarticulada.

Para contrarrestar la falta de coordinación del sistema, Sánchez (2012) recomienda: el uso de expedientes electrónicos, la coordinación de cuidado y la fusión de médicos en grupos de múltiples especialidades, como posibles alternativas para aminorar el problema de desarticulación del sistema. Destaca que tanto el acceso universal como el mejoramiento del cuidado de la salud deben mantenerse como objetivos simultáneos de la política de salud.

Cabe destacar que el Sistema de Salud Pública de Puerto Rico sigue siendo un sistema híbrido en la medida que los hospitales supra-terciarios así como otras instituciones de salud continúan siendo públicas. Inclusive de los 133 CDTs operando en Puerto Rico, 18 son propiedad del gobierno central. Entre estos hay gran diversidad de arreglos administrativos para sus operaciones. Cinco de los CDTs propiedad del gobierno central son administrados por los municipios, siete por empresas privadas, otros son administrados por el Departamento de Salud ya sea solo o en conjunto con empresas privadas. Además 17 CDTs son propiedad de gobiernos municipales, uno de los cuales (el de Vieques) es administrado por el Departamento de Salud. Además hay algunas salas de emergencia administradas por el Departamento (Departamento de Salud, 2014). Esta diversidad de formas de propiedad y administración por un lado ponen en evidencia las fallas del proceso de privatización que surgió con la Reforma de Salud del 1993, pero además crean un terreno fértil para la variabilidad en la calidad de ofrecimientos de servicio, así como para la falta de coordinación de los mismos. Ambos son problemas que han sido destacados en la literatura reciente en el caso de Puerto Rico.

Las transformaciones en el sistema de salud pública de Puerto Rico han alterado las funciones primordiales del Departamento de Salud desde su creación, Ramírez (2012) identifica tres grandes retos para el Departamento de Salud

- El velar por una planificación ordenada de instalaciones y tecnología
- El ejercer un poder de comprador inteligente de servicios.
- El mantenimiento de una red de informática que permita la evaluación de los servicios, la vigilancia epidemiológica y el monitoreo de la utilización de servicios.

Ramírez enfatiza que la estructura actual del Departamento de Salud responde a su vez a las redefiniciones legislativas en torno a su jurisdicción, en la medida que redirigen su atención a nuevos problemas y transfieren sus responsabilidades a otras agencias.

Esta fragmentación es particularmente preocupante cuando se plantea como uno de los problemas actuales la falta de coordinación de servicios. El resultado es un sistema donde las responsabilidades de servicio están divididas entre distintos organismos lo que complica la implantación de medidas de "accountability".

De este recuento pueden identificarse algunas áreas críticas que necesitan particular atención en el caso de Puerto Rico

- El alto costo del sistema de salud y solvencia del sistema - Para el 2013, el gasto de salud en Puerto Rico fue estimado como el 11.7% del PIB, lo cual está por encima del promedio para los países de la OECD, y similar al de EEUU y Canadá (Departamento de Salud, 2014). De este gasto el 59% corresponde al sector privado. La falta de solvencia de la Reforma de Salud es otro factor sumamente preocupante.
- La falta de coordinación del sistema de salud - La falta de intercambio de información entre proveedores de salud es otro factor que encarece el sistema y le resta eficiencia y efectividad.
- Falta de acceso de personas no aseguradas a servicios de salud - Se estima que aproximadamente el 8% de la población en Puerto Rico no está cubierta por seguros médicos ya sean privados o públicos (Departamento de Salud, 2014). Al tener un sistema mayormente privatizado esto limita seriamente el acceso a servicios médicos de esta población, a la vez que encarece el costo de operar salas de urgencia que tienen la obligación de brindarles servicios.
- Ineficiencia administrativa - El sistema actual de contratación de aseguradoras privadas para cubrir los beneficiarios del plan del gobierno implica un costo adicional que debe ser evaluado a través de medidas de seguimiento.
- Falta de uniformidad en la calidad de los servicios- la diversidad de suplidores de servicios públicos y privados abona a esta falta de uniformidad. Esto hace imperativo que se establezcan medidas adecuadas de calidad de servicios para todas las instituciones que brinden servicios similares, las cuales están bajo la supervisión y reglamentación del DS.

LA SALUD EN PUERTO RICO

El informe del Departamento de Salud del 2014 utiliza los datos de la OECD del 2010 para hacer una comparación entre los indicadores de gasto en salud y mortalidad para Puerto Rico y los indicadores internacionales que produce esta organización.²⁸ También utiliza información del *Behavioral Risk Factors Surveillance Survey* (BRFSS) para comparar niveles de prevalencia de enfermedades y factores de riesgo entre Puerto Rico y los EEUU.

En términos de la relación entre la expectativa de vida y el gasto per cápita en Salud, Puerto Rico se encuentra levemente por debajo de la curva de correlación entre ambas variables a nivel internacional con un gasto per cápita de \$3,302 y una expectativa de vida al nacer de 78.73 años.²⁹ Esto contrasta con países con gastos per cápita entre los \$3,000 a \$4,000, como España, Italia, Australia, Grecia y Finlandia, que tienen expectativas de vida sobre los 80 años, lo que implica que la eficiencia del gasto público en salud en Puerto Rico puede mejorarse. Incidentalmente, EEUU, que también concentra en el sector privado la provisión de servicios médicos, se posiciona como un caso extremo al tener el gasto per cápita más alto (\$8,000), mientras solo alcanza una expectativa de vida de 78.2 años.

²⁸ A menos que se indique lo contrario la información que se presenta en esta sección proviene del (Departamento de Salud, 2014)

²⁹ La gráfica parecen en el informe del Departamento de Salud (2014) pag. 13.

Otro aspecto en el que Puerto Rico compara de manera desfavorable es con relación a la mortalidad infantil. Del 2004 al 2014, la tasa de mortalidad infantil aumentó de 8.3 a 9.5 muertes por cada 1000 nacimientos vivos, ocupando el segundo lugar entre los países con las tasas más altas en la comparación de la OECD.³⁰

Con relación a las tasas de mortalidad desglosadas por causa de muerte, es importante reconocer que, aunque por primera vez en el 2012 la tasa de mortalidad por cáncer superó la tasa de mortalidad por enfermedades del corazón, a nivel internacional Puerto Rico ocupó el lugar número 27 de 28 en muertes por cáncer y la posición número 17 en muertes por enfermedades isquémicas del corazón. Preocupa la tasa de mortalidad por diabetes, que ha ido en aumento durante el periodo del 2004 al 2012, y de mortalidad por Alzheimer. En ambos casos Puerto Rico ocupó la posición número 2 en la comparación internacional, con la segunda tasa más alta. Más preocupante aún es la tasa de muertes por homicidio donde Puerto Rico ocupó la posición número 1 en el 2010.

Con relación a la prevalencia de enfermedades se observa lo siguiente:

- Se ha visto un crecimiento en la incidencia de cáncer, especialmente en mujeres.
- Con respecto al VIH/SIDA, Puerto Rico ocupa la posición número 10 entre todos los estados y territorios de EEUU en casos acumulativos de SIDA, la núm. 11 en incidencia de VIH, y la número 6 en prevalencia de VIH en adultos y adolescentes. Aunque la prevalencia de VIH ha seguido aumentando, la tasa de incidencia se redujo de 34.8 en el 2004 a 19.4 en el 2011. No obstante, en la comparación con los países que reporta la OECD, Puerto Rico presentó la tasa más alta de mortalidad por SIDA con 9 muertes por cada 100,000 habitantes.
- En cuanto a otras enfermedades de transmisión sexual (ETS) se presenta un alto número de casos de Clamidia, especialmente en mujeres. El número de casos de clamidia en mujeres aumentó de 3,240 en el 2004 a 4,778 en el 2013.
- Con relación a la tuberculosis, que es la segunda causa de muerte a nivel mundial, Puerto Rico reportó una tasa de incidencia de 1.4 por cada 100,000 habitantes. Lo que representa una reducción de 60% con relación al 2004 y una tasa menor a la prevaleciente en EEUU para el mismo año.
- Puerto Rico ocupa el lugar número 10 en el porcentaje de sobre peso y obesidad de todos los estados y territorios de EEUU.

De la comparación internacional que se presenta en el informe de salud podemos identificar las siguientes áreas entre aquellas que deben ser prioridad a la hora de establecer el sistema de medición del desempeño:

- Mejorar la eficiencia del gasto en salud
- Atender la salud infantil y maternal para reducir las tasas de mortalidad infantil.
- Trabajar con prevención y manejo del: cáncer, diabetes, Alzheimer, VIH/SIDA y ETS, particularmente clamidia.
- Reducir el problema de sobrepeso y obesidad que implica un factor de riesgo a su vez para diversas enfermedades

³⁰ Fue superado solo por México que presenta una tasa de 14.1.

MISIÓN Y DESCRIPCIÓN ORGANIZATIVA DEL DEPARTAMENTO DE SALUD

MISIÓN

La Ley 81 del 1912 define la misión de la agencia se la siguiente manera:

"La misión del DS es velar por todo lo relacionado a la salud, sanidad y beneficencia pública."
(Ley 81-1912: Ley del Departamento de Salud).

En el documento de presupuesto aprobado para la agencia para el 2014-15 se amplía esta misión como lee a continuación:

"Propiciar y conservar la salud para que cada ser humano disfrute del bienestar físico, emocional y social que le permita el pleno disfrute de la vida, y contribuir así al esfuerzo productivo y creador de la sociedad." (OGP, Presupuesto 2014-15)

Esta última está en armonía con los preceptos que propone la OMS.

Entre las metas y objetivos generales de la agencia, de acuerdo a su ley orgánica, están las siguientes (Ley 81-1912):

1. *Prevenir enfermedades y proteger la salud pública.*
2. *Coordinar las medidas de emergencia para contener enfermedades infecciosas y/o epidemias.*
3. *Monitorear y publicar estadísticas e informes sobre todas los asuntos que atañen a la salud pública*
4. *Coordinar y monitorear el Sistema de Tratamientos de Trauma y emergencias médicas y su respectivo transporte*
5. *Monitorear las obras publicas e instituciones relacionadas con la salud, incluyendo las de los municipios y su buen funcionamiento*

Estos 5 objetivos no incluyen (aunque no descartan) la provisión directa de servicios médicos curativos que se dan en los hospitales e instituciones que administra el Departamento. Nos dimos a la tarea de parrear estos 5 objetivos que establece la ley con los 17 programas que incluye el presupuesto de la agencia. Con excepción de las áreas administrativas se encontró alguna correspondencia entre los objetivos y los propósitos de los programas.

TABLA 1

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS (EN ORDEN DE PRESUPUESTO ASIGNADO)	% DEL PRESUPUESTO ASIGNADO AF 2014	OBJETIVOS QUE ATIENDE
---	---	----------------------------------

Programa Especial de Nutrición Suplementaria para Mujeres Embarazadas; Infantes y Niños (W.I.C.)	28.9%	1
Administración del Hospital Universitario de Adultos	19.0%	1,2
Promoción y Protección de la Salud	16.3%	1,2
Instituciones de Salud	9.4%	4,5
Administración del Hospital Universitario Pediátrico	7.7%	1,5
Retardación Mental	4.0%	1
Ayuda Económica a Médico-Indigentes	3.4%	1
Reglamentación sobre Salud Ambiental	2.8%	1,2
Inscripción y Expedición de Documentos en Registro Demográfico	1.7%	3
Dirección y Administración General	3.1%	
Servicios Auxiliares	1.1%	
Servicios de Laboratorios Clínicos	0.7%	1,2
Reglamentación y Certificación de Profesionales de la Salud	1.2%	5
Reglamentación y Acreditación de Facilidades de Salud	0.4%	5
Planificación, Evaluación y Estadísticas en el Área de Salud	0.3%	3
Servicios Integrados a Comunidades	0.0%	1
Plan de Salud	0.0%	1

Al evaluar la estructura organizacional del Departamento se observan un gran número de oficinas administrativas lo que produce un organigrama sumamente complejo.

Estructura organizacional según el Documento de Presupuesto 2014-2015

- Oficina de Asesores Legales
- Oficina de Asuntos Fiscales
- Oficina de Auditoría Interna
- Oficina de Comunicaciones y Asuntos Públicos
- Oficina de Epidemiología e Investigación
- Oficina de Información y Avances Tecnológicos
- Oficina de Preparación y Coordinación de la Respuesta en Salud Pública
- Oficina de Recursos Externos
- Oficina de Recursos Humanos y Relaciones Laborales
- Oficina de Registro Demográfico
- Oficina del Programa de Asistencia Médica
- Oficinas Regionales
- Programa de Coordinación y Apoyo Social
- Secretaría Auxiliar de Administración
- Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo

- Secretaría Auxiliar de Promoción de la Salud
- Secretaría Auxiliar de Reglamentación y Acreditación de Facilidades de Salud
- Secretaría Auxiliar de Salud Ambiental y Laboratorios de Salud Pública
- Secretaría Auxiliar de Salud Familiar y Servicios Integrados
- Secretaría Auxiliar de Servicios Médicos y Enfermería

De acuerdo a la página electrónica del Departamento de Salud, este cuenta con 11 unidades operacionales (<http://www.salud.gov.pr/Dept-de-Salud/Pages/Unidades-Operacionales.aspx>). El siguiente listado las incluye, junto con algunas sub-unidades.

- Secretaría Auxiliar de Salud Familiar y Servicios Integrados
 - OCACET
 - División de Inmunización
 - División de Personas con Discapacidad Metal
 - Centro de Ayuda a Víctimas de Violación
 - WIC
- Secretaría Auxiliar para la Promoción de Salud
 - Unidad de Epidemiología
 - Programa de Promoción de la Salud
 - División para la prevención y control de Enfermedades
 - División de Control del Tabaco y Salud Oral
 - División de Salud y Bienestar
 - Internado de Nutrición y Dietética
- Secretaría Auxiliar de Servicios Médicos y Enfermería
 - Oficina de Secretaria Auxiliar
 - Enfermería y Educación Médica
 - Coordinación para el Ofrecimiento de Servicios Directos
 - Oficina de Fondos para Servicios contra Enfermedades Catastróficas Remediabiles
 - Oficina de Cumplimiento
 - Coordinación de Asuntos CDT y Hospitales
- Secretaría Auxiliar de Salud Ambiental y Laboratorios de Salud Pública
 - División de Agua Potable
 - División de Salud Radiológica
 - División de Higiene de Alimentos
 - División de Fábrica de Alimentos, Repostería, Almacenes y Transportación de carnes
 - División de Higiene de la Leche
 - División de Higiene del Ambiente Físico Inmediato
 - División de Zoonosis
 - Oficina Estatal para el Control de Animales
 - Oficina de Administración
 - División de Cumplimiento
- Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo
 - División de Planificación Estratégica

- División de Análisis Estadístico
- División de Evaluación y Monitoreo
- Oficina de Salud de las Minorías
- Oficina de Salud Primaria
- Secretaría Auxiliar de Reglamentación Acreditación de Facilidades de Salud
 - División de Certificados de Necesidad y Conveniencia
 - División de Medicamentos y Farmacias
 - División de Laboratorios
 - División de Certificados de Salud
 - Registro de Artistas y Estudios de Dermatógrafos
 - Registro de Perforadores y Estudio de Perforadores Corporales
 - División de Medicare
 - División de Certificación de Ambulancias
- Oficina de Preparación y Coordinación de Respuesta en Salud Pública
 - Sección de Planificación y Evaluación Programática
 - Sección de Preparación en Emergencias de Salud Pública
 - Sección de Emergencias de Salud Pública
 - Sección de Administración y Finanzas
- Oficina de Investigación (Cumplimiento)
- Oficina de Epidemiología e Investigación
 - Sistemas de Vigilancia
 - Vigilancia de Tuberculosis
 - Oficinas Regionales de Epidemiología
 - Vigilancia de VIH/SIDA/ETS
- Comisión para la Prevención de Suicidio
- Comisión de Alimentación y Nutrición para Puerto Rico

Llama la atención que a pesar del complejo aparato administrativo del Departamento de Salud muchas de estas unidades operacionales a su vez incluyen sub-componentes administrativos.

COMPARACIÓN DE ESTRUCTURAS ORGANIZACIONAL Y PROGRAMÁTICA DE LA AGENCIA

Algunas estructuras organizacionales no existen en los informes de presupuesto que presenta OGP aunque se especifican en el Informe de Transición 2012 y en la página web del Departamento de Salud, éstas son: Comisión para la Prevención del Suicidio, Comisión de Alimentación y Nutrición, y la Comisión de Control de Radiación. La Comisión para la Prevención del Suicidio (según aparece en la web de la agencia) fue creada en 1999 bajo la Ley 227, con la misión de promover, desarrollar, implantar, coordinar acciones y estrategias para la prevención del suicidio adoptando un enfoque

integrador e interdisciplinario dirigido a individuos, a familias, a comunidades en riesgo, así como a profesionales de ayuda; haciendo énfasis en la investigación, en el desarrollo de programas de prevención e intervención y en la concienciación de la población respecto a la magnitud y seriedad del suicidio en Puerto Rico. La Comisión de Alimentación y Nutrición de Puerto Rico tiene como misión establecer un sistema que permita identificar las condiciones y analizar sistemáticamente la situación alimentaria y nutricional de Puerto Rico, y conforme a este análisis recomendar al Primer Ejecutivo el desarrollo, implantación y evaluación de una política pública coordinada y efectiva, articulada de forma inteligente y multisectorialmente. Estas unidades operacionales según el organigrama en el Informe de Transición 2012 le responden directamente a la Oficina de la Secretaria. La Comisión de Control de Radiación no aparece en la página web de la agencia, aunque si aparece la División de Salud Radiológica dentro de la Secretaria Auxiliar de Salud Ambiental.

Las diferencias más significativas se pueden notar cuando comparamos los programas que se muestran en el Presupuesto 2014-2015 (OGP) con las unidades operacionales de implantación de política pública del Departamento de Salud. De los documentos revisados no se pudo establecer una correspondencia clara entre los programas presupuestarios y las unidades operacionales de la agencia. Esto tiene implicaciones inmediatas para propósitos de la implantación de los indicadores pues el presupuesto responde a una estructura programática, que no parece responder a la estructura organizacional. Posiblemente será necesario que el personal de la agencia colabore estrechamente a la hora de establecer vínculos entre los indicadores, las áreas programáticas y las unidades organizacionales responsables por estos.

PLAN ESTRATÉGICO DE LA AGENCIA

Actualmente el Departamento de Salud trabaja en un plan decenal que incluye un esfuerzo multisectorial. Por esta razón el modelo de indicadores del desempeño no puede partir de un plan estratégico ya que se están trabajando concurrentemente. Sin embargo, en el 2012 el Departamento de Salud produjo el plan estratégico Puerto Rico *Healthy People 2020*, (Departamento de Salud, 2012). Este documento esboza seis áreas de atención prioritaria, las cuales en gran medida coinciden con los factores que fueron identificados anteriormente como áreas prioritarias en los estudios internacionales. Las seis áreas con sus objetivos se detallan a continuación.

- Enfermedades no contagiosas:
 - Reducir el número de nuevos casos, así como las enfermedades, incapacidades y muertes causadas por el cáncer
 - Promover la salud respiratoria a través de mejor prevención, detección, tratamiento y educación
 - Mejorar la salud cardiovascular y la calidad de vida a través de la prevención y tratamiento de ataques cardíacos y la prevención de eventos cardiovasculares recurrentes.

- Utilizar programas de prevención para reducir las enfermedades y carga económica de la diabetes y mejorar la calidad de vida de las personas que tiene o están en riesgo de tener diabetes.
- Enfermedades contagiosas
 - Promover la conducta sexual responsable, fortalecer la capacidad de las comunidades y aumentar el acceso a servicios de calidad para prevenir las enfermedades de transmisión sexual y sus complicaciones.
- Nutrición y actividad física
 - Promover la salud y reducir las enfermedades crónicas asociadas con la falta de hábitos de alimentación saludables y de actividad física.
- Salud de madres, infantes y niños
 - Mejorar la salud y el bienestar de mujeres, infantes, niños y familias.
- Salud mental y abuso de sustancias
 - Mejorar la salud mental y asegurar el acceso a servicios apropiados y de calidad para la salud mental y el abuso de sustancias a la población de Puerto Rico
- Adultos mayores
 - Mejorar la salud y el bienestar de los adultos mayores en Puerto Rico.

Estas áreas de prioridad se tomarán en consideración en la selección de indicadores. En la medida que surjan nuevas áreas de prioridad de acuerdo al nuevo plan estratégico y se entienda que no están incluidas en el modelo que presentamos a continuación, las mismas pueden ser incorporadas. Los modelos de medición del desempeño no se conciben con modelos estáticos, sino por el contrario deben ser revaluados de acuerdo las prioridades y funciones de la agencia.

MODELO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

El modelo busca desarrollar un listado de indicadores que permitan medir el desempeño del Departamento de Salud de Puerto Rico que sirva para la evaluación continua, la redición de cuentas y el desarrollo de medidas correctivas.

Entre los indicadores que deberán ser reportados a la OGP se incluyen aquellos directamente relacionados a: la misión y objetivos del Departamento de Salud, las prioridades de la OMS, las áreas que se han identificado como críticas de acuerdo a la literatura revisada y la comparación internacional, y los objetivos del plan estratégico *Healthy People 2020*. La **Tabla 2** resume estos últimos cuatro elementos.

Hay una alta correspondencia entre las pautas de la OMS, los objetivos del plan 2020 y las áreas prioritarias que surgen de la comparación internacional. Las áreas identificadas en la literatura también en gran medida están relacionadas a la ineficiencia del gasto público que se identificó en la comparación internacional, así como a la pauta de la OMS relacionada al acceso universal a los servicios de salud de calidad. Los indicadores de salud mental serán trabajados más adelante dentro del modelo de indicadores de desempeño para ASSMCA.

TABLA 2

PAUTAS DE LA OMG	METAS PLAN 2020	ÁREAS DE PRIORIDAD QUE SURGEN DE LA LITERATURA	ÁREAS DE PRIORIDAD QUE SURGEN LA COMPARACIÓN INTERNACIONAL
El aumento de la longevidad	Enfermedades no contagiosas:	El alto costo del sistema de salud y solvencia del sistema	Mejorar la eficiencia del gasto en salud
La disminución de la mortalidad infantil	Reducir el número de nuevos casos, así como las enfermedades, incapacidades y muertes causadas por el cáncer	La falta de coordinación del sistema de salud	Atender la salud infantil y maternal para reducir las tasas de mortalidad infantil.
El control de las enfermedades.	Promover la salud respiratoria a través de mejor prevención, detección, tratamiento y educación	Falta de acceso de personas no aseguradas a servicios de salud	Trabajar con prevención y manejo del: cáncer, diabetes, Alzheimer, VIH/SIDA y ETS, particularmente clamidia.
Cubierta universal	Mejorar la salud cardiovascular y la calidad de vida a través de la prevención y tratamiento de ataques cardiacos y la prevención de eventos cardiovasculares recurrentes.	Ineficiencia administrativa	Reducir el problema de sobrepeso y obesidad que implica un factor de riesgo a su vez para diversas enfermedades
	Utilizar programas de prevención para reducir las enfermedades y carga económica de la diabetes y mejorar la calidad de vida de las personas que tiene o están en riesgo de tener diabetes.	Falta de uniformidad en la calidad de los servicios	
	Enfermedades contagiosas		
	Promover la conducta sexual responsable, fortalecer la capacidad de las comunidades y aumentar el acceso a servicios de calidad para prevenir las enfermedades de transmisión sexual y sus complicaciones.		
	Nutrición y actividad física		
	Promover la salud y reducir las enfermedades crónicas asociadas con la falta de hábitos de alimentación saludables y de actividad física.		
	Salud de madres, infantes y niños		
	Mejorar la salud y el bienestar de mujeres, infantes, niños y familias.		
	Salud mental y abuso de sustancias		

PAUTAS DE LA OMG	METAS PLAN 2020	ÁREAS DE PRIORIDAD QUE SURGEN DE LA LITERATURA	ÁREAS DE PRIORIDAD QUE SURGEN LA COMPARACIÓN INTERNACIONAL
	Mejorar la salud mental y asegurar el acceso a servicios apropiados y de calidad para la salud mental y el abuso de sustancias a la población de Puerto Rico		
	Adultos mayores		
	Mejorar la salud y el bienestar de los adultos mayores en Puerto Rico.		

Una vez realizado el análisis de la misión, metas y áreas de prioridad, se definen los indicadores por nivel de prioridad siguiendo las pautas del documento de metodología.

Nivel de prioridad 1 - Incluye aquellos indicadores directamente relacionados a la misión del Departamento de Salud y de conformidad con las pautas y recomendaciones internacionales

TABLA 3 INDICADORES NIVEL DE PRIORIDAD 1

NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Expectativa de vida	Expectativa de vida al nacer
Gasto en salud per cápita	
% del Gasto total en salud proveniente de fondos públicos	gasto público en salud/gasto total en Salud
Riesgo de muerte prematura	Probabilidad de morir entre la edad de 30 a 70 años por enfermedad cardiovascular, cáncer, diabetes o enfermedad respiratoria crónica
HALE	# promedio de años de vida que una persona puede esperar vivir en "completa salud"
Índice de mortalidad infantil	# de muertes infantiles x cada 1,000 nacimientos vivos
Muertes prematuras por diabetes	
Tasa de incidencia de cáncer	# de nuevos casos de cáncer x 100,000 habitantes
Muertes prematuras por enfermedades del corazón	
Estimado de pacientes con Alzheimer diagnosticados en etapa temprana	[Estimado de pacientes de Alzheimer diagnosticados en etapa temprana/ estimado de pacientes con Alzheimer]*100
Incidencia de VIH por 100,000 habitantes	# de nuevos casos de VIH x cada 100,000 habitantes
Prevalencia en uso de tabaco en mayores de 18 años	[# de usuarios de tabaco mayores a 18 años/ estimado población mayor de 18 años]*100
Prevalencia en uso de tabaco en adolescentes	[# de usuarios de tabaco adolescentes/ estimado población adolescente]*100

NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Por ciento de partos por cesárea entre mujeres que dan a luz por primera vez	[# de partos por cesárea entre mujeres que dan a luz por primera vez/# total de partos entre mujeres que dan a luz por primera vez]*100

El nivel de prioridad 2 - incluye indicadores relacionados a las áreas que se han identificado como críticas para el contexto social y económico de Puerto Rico para el área de la salud. También incluyen los indicadores relacionados a economía (costos). Este nivel comprende los indicadores relacionados a las áreas fiscal y administrativa, así como indicadores de calidad de servicio y los relacionados a proyectos especiales.

TABLA 4 INDICADORES NIVEL DE PRIORIDAD 2

PROGRAMA	NOMBRE DEL INDICADOR
Indicadores relacionados a condiciones de salud y factores de riesgo	
Porcentaje de bebés nacidos con bajo peso	(Bebés con bajo peso/ total de nacimientos vivos) x 100
Por ciento de bebés con lactancia exclusiva hasta los 3 meses	(Bebés con lactancia exclusiva hasta 3 meses/ total de bebés) x 100
Por ciento de bebés con lactancia exclusiva hasta los 6 meses	(Bebés con lactancia exclusiva hasta 6 meses/ total de bebés) x 100
Por ciento de bebés que fueron lactados en algún momento después del parto.	
Población de 18 años o menos que ha completado las vacunas requeridas por el CDC	[Menores de 0 - 18 años con todas las vacunas requeridas por edad según el CDC/ estimado de población de 0-18 años]*100
Población de 18 años o menos que ha completado las vacunas recomendadas por el CDC	[Menores de 0 - 18 años con todas las vacunas recomendadas por edad según el CDC/ estimado de población de 0-18 años]*100
Porcentaje de menores 0-5 años vacunados contra la influenza	(# de menores de 0-5 vacunados contra influenza/ estimado de población menores de 0-5) x 100
Porcentajes de adultos de 65 años o más vacunados contra la influenza	(# de adultos 65+ vacunados contra influenza/ estimado de población de adultos 65+) x 100
Por ciento de población de 12 a 26 años que ha completado la primera dosis de la vacuna de VPH	# de personas de 12-26 con la primera dosis de la vacuna VPH/estimado de población de 12 a 26 años
Por ciento de población de 12 a 26 años que ha completado las tres dosis de la vacuna de VPH	# de personas de 12-26 con vacuna completa de VPH/estimado de población de 12 a 26 años
Tasa de mortalidad por diabetes (ajustada)	# de muertes debido a diabetes x cada 100,000 habitantes

PROGRAMA	NOMBRE DEL INDICADOR
Tasa de mortalidad por cáncer (ajustada)	# de muertes debido a cáncer x cada 100,000 habitantes
Mortalidad por enfermedades del corazón (ajustada)	(# de muertes por enfermedades del corazón en personas 65-/ # personas 65-) x cada 100,000 habitantes
Tasa de mortalidad de Alzheimer por 100,000 habitantes (ajustada)	# de muertes por Alzheimer x cada 100,000 habitantes
Tasa de nacimiento perinatal VIH	# de nacimientos perinatal VIH/# de nacimientos vivos
Tasa de mortalidad por VIH (ajustada)	# de muertes por VIH x cada 100,000 habitantes
Por ciento de pacientes de diabetes que requieren diálisis	# de personas en diálisis por diabetes/# de personas con diabetes
Incidencia de VIH por 100,000 habitantes por grupo de riesgo (Hombres con Hombres)	[# de nuevos casos de VIH en categoría relaciones hombre con hombres/ estimado de población en la categoría] * 100,000
Incidencia de VIH por 100,000 habitantes por grupo de riesgo (usuarios de drogas)	[# de nuevos casos de VIH entre usuarios de droga x estimado de población de la categoría]* 100,000
Incidencia de VIH por 100,000 habitantes por grupo de riesgo (heterosexuales de alto riesgo)	# de nuevos casos de VIH entre heterosexuales de alto riesgo/ estimado de población en la categoría] * 100,000
Incidencia de clamidia	# de nuevos casos de Clamidia x cada 100,000 habitantes
Tasa de fertilidad de adolescentes	
Porcentaje de población adulta en sobrepeso y/o obesidad	(estimado de personas de 18 años o más en sobrepeso y\o obesidad/estimado población de 18 años o más total) x 100
Porcentaje de población en sobrepeso y/o obesidad estudiantes 9no a 12mo grado	(estimado de estudiantes 9no a 12mo en sobrepeso y\o obesidad/estimado población estudiantil de 9no a 12mo) x 100
Indicadores relacionados al presupuesto y el área administrativa	
Razón entre el gasto y el presupuesto asignado (Por programa presupuestario)	(Gasto periodo anterior/presupuesto asignado para el periodo anterior)
Por ciento de Presupuesto que proviene de fondos federales (Por programa presupuestario)	(Fondos Federales recibidos año anterior)/(presupuesto gastado año anterior)
Por ciento de Presupuesto que proviene de fondos propios (por programa presupuestario)	(Fondos Propios generados el año anterior)/(presupuesto gastado año anterior)
Por ciento de Presupuesto que proviene de propios (H.U.R.R.A)	(Fondos Propios generados el año anterior)/(presupuesto gastado año anterior)
Proporción de gasto administrativo con respecto al total del gasto en servicio directo (Instituciones de Salud Administradas por el DS)	Gasto Administrativo/Gasto en Servicio Directo

PROGRAMA	NOMBRE DEL INDICADOR
Gasto por días paciente (Por Hospital: Pediátrico, Hosp. de Adultos, H.U.R.R.A.)	Gasto total/ # de días paciente
Porcentaje de casos para los cuales se hace una factura ya sea al paciente o al plan médico (Por Hospital: Pediátrico, Hosp. de Adultos, H.U.R.R.A.)	(# de facturas/ # de casos atendido) x 100
Porcentaje de facturación recaudada (Por Hospital: Pediátrico, Hosp. de Adultos, H.U.R.R.A.).	(Total de recaudos por facturación/ total facturado) x 100
Indicadores relacionados a calidad de servicios	
Tiempo promedio transcurrido entre la llegada a sala de emergencia y la primera evaluación médica (Por Hospital: Hospital Pediátrico, H.U.R.R.A.)	Suma del # de minutos transcurridos entre llegada a sala de emergencia y primera evaluación médica de los casos encuestados/ total de casos encuestados
Tiempo promedio transcurrido entre la primera evaluación médica y el traslado a cuarto para pacientes de sala de emergencia que son admitidos al hospital ((Por Hospital: Hospital Pediátrico, H.U.R.R.A.))	Suma del # de minutos transcurridos entre 1era evaluación médica y traslado a cuarto (de pacientes en sala de emergencia)/ # de casos encuestados
Tasa de readmisión (Por Hospital: Hospital de Adultos, Hospital Pediátrico, H.U.R.R.A.)	# de pacientes readmitidos/ # de admitidos
Tasa de pacientes con embolia pulmonar y/ trombosis luego de cirugía (Por Hospital: Hospital de Adultos, Hospital Pediátrico, H.U.R.R.A.)	(# de pacientes con embolia pulmonar y/o trombosis vascular post-cirugía/ # de pacientes operados) x 100,000
Tasa de pacientes con septicemia (infección) luego de cirugía (Por Hospital: Hospital de Adultos, Hospital Pediátrico, H.U.R.R.A.)	(# de pacientes con septicemia post-cirugía/# de pacientes operados)*100,000
Tasa de pacientes con infecciones vasocomiales (Por Hospital: Hospital de Adultos, Hospital Pediátrico, H.U.R.R.A.)	(Consultar definición con Epidemiología)
Porcentaje de niños (0 -5 años) en hogares que están bajo el límite de pobreza que participan en el programa WIC	(# de niños (0-5) participantes en WIC/ estimado de población de (0-5) en hogares bajo el límite de pobreza) x 100
Razón entre el gasto en comida por participante del programa WIC en Puerto Rico y el gasto en comida por participante promedio en EE.UU.	Costo en comida por participante Puerto Rico /Costo en comida por participante promedio EEUU

Recomendaciones para la Agencia:

1. Una de las áreas críticas identificadas en la literatura sobre el sistema de salud en Puerto Rico es la persistente diversidad en la calidad de los servicios. Siendo el Departamento de Salud el encargado, según su ley orgánica, de "*Monitorear las obras publicas e instituciones*

relacionadas con la salud, incluyendo las de los municipios y su buen funcionamiento", se recomienda la creación de una base de datos que reúna estadísticas sobre la administración y calidad de servicios de los CDTs, Salas de Emergencias y Centros 330 en Puerto Rico. De manera que para cada uno de estos tres grupos de instituciones se puedan producir los siguientes indicadores:

- presupuesto anual/# de casos atendidos
 - tiempo de espera en sala de emergencias
 - Promedio de paciente que han sido atendidos para la misma condición en un periodo de dos semanas
 - # de médicos (*Full time equivalente* FTE)/# promedio de pacientes atendidos semanalmente
 - # de enfermeras (FTE)/# promedio de pacientes atendidos semanalmente
 - Promedio de casos diarios que son referidos a hospitales secundarios y terciarios
2. Se recomienda también la estimación de indicadores relacionados a programas específicos que reciben 5% o más del presupuesto total de la agencia. En el caso del Departamento de Salud, de acuerdo al presupuesto gastado en el 2014 hay 5 programas que reciben más del 5% de los fondos de la agencia. Estos son:

Administración del Hospital Universitario de Adultos
 Administración del Hospital Universitario Pediátrico
 Instituciones de Salud
 Programa Especial de Nutrición Suplementaria para Mujeres Embarazadas; Infantes y Niños (W.I.C.)
 Promoción y Protección de la Salud

En el caso de las Instituciones de Salud, los indicadores se incluyeron el punto anterior. La **Tabla 5** detalla los indicadores relacionados con el resto de estos programas.

TABLA 5 INDICADORES SUGERIDOS A LA AGENCIA

PROGRAMA	NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Adm. Hospital Pediátrico	ALOS (Estadía promedio)	Estadía promedio en el hospital
	Tasa de ocupación de camas de cuidado agudo	# de días paciente x100/ # de camas hábiles para cuidado agudo x # días del periodo seleccionado
	Numero de enfermeras "full time" por cama de cuidado agudo	# de Enfermeras (full time equivalente FTE)/ # de camas de cuidado agudo disponibles
	Número de médicos "full time" por camas de cuidado agudo	# de médicos FTE/ # de camas de cuidado agudo disponibles
	Porcentaje de visitas a sala de emergencias que se refieren a cuidado agudo	Pacientes de sala de emergencia admitidos a cuartos/total de pacientes atendidos en sala de emergencia

PROGRAMA	NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
	Razón entre número de cirugías y admisiones	# de cirugías/# de admisiones
Adm. Hospital Univ. de Adultos	ALOS (Estadía promedio)	Estadía promedio en el hospital
	Tasa de ocupación de camas de cuidado agudo	(# de días paciente / # de camas hábiles para cuidado agudo x # días del periodo seleccionado)*100
	Número de enfermeras "full time" por cama de cuidado agudo	# de Enfermeras (full time equivalente FTE)/ # de camas de cuidado agudo disponibles
	Número de médicos "full time" por camas de cuidado agudo	# de médicos FTE/ # de camas de cuidado agudo disponibles
	Razón entre número de cirugías y admisiones	# de cirugías/# de admisiones
Promoción y Protección de la Salud	Incidencia de Herpes	# de nuevos casos de Herpes x cada 100,000 habitantes
	Incidencia de Influenza	# de nuevos casos de Influenza x cada 100,000 habitantes
	Incidencia de Dengue	# de nuevos casos de Dengue x cada 100,000 habitantes
WIC	Costo administrativo por participante	Presupuesto administrativo del programa/# de participantes
	Gasto en comida por participante (mensual)	Gasto en alimentos total/# de participantes
	Porcentaje de infantes con lactancia materna exclusiva en los primeros 6 meses de vida	[# de participantes alimentándose solo con lactancia materna (hasta 6 meses)/# de participantes] x 100

- Los programas que reciben fondos federales que requieren pareo de fondos estatales deben recibir particular atención. El sistema federal incentiva su creación, no obstante, al requerir fondos estatales debe evaluarse su cobertura y efectividad en la Isla. De acuerdo al listado de OGP, en el 2014 el Departamento de Salud recibió \$387 millones en fondos federales de los cuales aproximadamente el 25% requerían algún tipo de pareo. La **Tabla 5** incluye los programas de transferencias federales correspondientes. También se incluyen dos programas que no se encontraron en el catálogo federal, probablemente por error en la codificación asignada. Para cada una de éstas partidas debe verificarse con la unidad presupuestaria de la agencia la cantidad de pareo de fondos estatales que se requirieron y los programas específicos que recibieron los fondos de manera que se puedan definir los indicadores de cobertura y eficacia para dichos programas.

TABLA 6 FONDOS FEDERALES RECIBIDOS POR EL DEPARTAMENTO DE SALUD

NÚM. CATÁLOGO FEDERAL	TÍTULO	CANTIDAD 2014 (EN MILES DÓLARES)
42.493	Clinical Laboratory Improvement Act	\$475
66.432	State Public Water System Supervision	1,037
66.468	Drinking Water Revolving System	8,421
93.11	Maternal and Child Health Federal Consolidated Programs	886
93.235	Abstinence Education	1,395
93.778	Medical Assistance Program (Medicaid ; Title XIX)	27,580
93.917	HIV Care Formula Grants	40,011
93.961	Bioterrorism Preparedness	11,842
93.994	Maternal and Child Health Services Block Grant to the States	16,563

Referencias

- Armijo, M. (junio de 2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. *Serie Manuales*, 69. Obtenido de http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM_69_MA.pdf
- Bonnefoy, J., & Armijo, M. (2005). *Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, CEPAL.
- Bonnefoy, J., & Armijo, M. (2005). *Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES.
- Bureau of Labor Statistics. (18 de diciembre de 2013). *Occupational Employment Statistics; May 2012 State Occupational Employment and Wage Estimates, Puerto Rico*. Recuperado el julio de 2015, de Bureau of Labor Statistics: http://www.bls.gov/oes/2012/may/oes_pr.htm#25-0000
- Calvo, C. (8 de diciembre de 2013). *La clave del éxito educativo de Singapur en Pisa: Todo se juega en la escuela primaria*. Recuperado el julio de 2015, de ABS.es: Sociedad: <http://www.abc.es/sociedad/20131208/abci-exito-educativo-singapur-201312051957.html>
- Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU). (mayo de 2015). *Salud*. Obtenido de Centro de Información de las Naciones Unidas: <http://www.cinu.mx/temas/salud/>
- CEPAL. (2015). *Educación, cambio estructural y crecimiento inclusivo en América Latina*. Naciones Unidas. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37843/S1500197_es.pdf?sequence=1

- Comisión de Consenso Educativo. (2009). *Educación de Calidad Mundial: Un proyecto de país*. Fundación Comunitaria de Puerto Rico.
- Comisión para Evaluar el Sistema de Salud del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (2005). *Hacia el Desarrollo Integral del Sistema de Salud de Puerto Rico*. Retrieved mayo 28, 2015, from https://apoyoalcuidador.files.wordpress.com/2007/10/informe_final_sist_salud_pr_gobernador.pdf
- Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (25 de julio de 1952).
- Constitution of WHO*. (2015). Recuperado el mayo de 2015, de World Health Organization: <http://www.who.int/about/mission/en/>
- Departamento de Educación de Puerto Rico. (2015). *Filosofía Educativa*. Retrieved from Departamento de Educación de Puerto Rico: <http://de.gobierno.pr/conoce-al-de/41-institucion/1141-filosofia-educativa>
- Departamento de Educación, Sub-secretaría para Asuntos Académicos. (2013). *Agenda Académica: Una agenda de país para transformar la educación 2013-2016*. San Juan, Puerto Rico: Departamento de Educación .
- Departamento de Salud. (2012). *Puerto Rico Healthy People 2020: Strategic Plan*. San Juan, Puerto Rico: Secretaria Auxiliar de Planificación y Desarrollo.
- Departamento de Salud. (2014). *Informe de la Salud en Puerto Rico*. Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo.
- Disdier, O. M., & Marazzi Santiago, M. (2013). *Perfil del Sistema Educativo de Puerto Rico: Año Escolar 2010-2011*. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico. Recuperado el julio de 2015, de <http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=JmyeNRFU1ZI%3d&tabid=186>
- Disdier, O., Pesante, F., & Marazzi, M. (2012). *Encuesta de Alfabetización en Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.
- Dye, C., Boerma, T., Evans, D., Harries, A., Lienhardt, C., McManus, J., . . . Zacharia, R. (2013). *The World Health Report 2013: Research for Universal Health Coverage*. World Health Organization. Recuperado el mayo de 2015, de http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85761/2/9789240690837_eng.pdf
- El Nuevo Día. (2012, diciembre 17). Sin control la deserción escolar en Puerto Rico. *El Nuevo Día*.
- El Nuevo Día. (11 de julio de 2015). Tribuna invitada: pobreza y aprovechamiento escolar. *El Nuevo Día*.
- Evans, D., & Hsu, J. (2013). Editorial: Universal health coverage and universal access. *Who Bulletin*, 91(8). Recuperado el mayo de 2015, de <http://www.who.int/bulletin/volumes/91/8/13-125450.pdf>

- Grifel, S. S. (verano de 1993). Performance Measurement and Budgetary Decision Making. *Public Productivity & Management Review*, 16(4), 403-407.
- Health and Development*. (2015). Recuperado el mayo de 2015, de World Health Organization: <http://www.who.int/hdp/en/>
- Hernández Cantero, M. C., & Maquillón Sánchez, J. (s.f.). Evaluación de las Características de las Características de Aprendizaje de los Estudiantes de Educación Primaria. Propuesta de Nuevas Herramientas para la Intervención. Facultad de Educación, Universidad de Murcia. Recuperado el julio de 2015, de http://www.um.es/c/document_library/get_file?uuid=c23ee44d-66e2-4d30-9755-44b6300631fd&groupId=299436
- IBM Institute for Business Value. (2011). *The Power of analytics for public sector: Building analytics to accelerate outcomes*. Somers, NY: IBM Global Services.
- Instituto Latinoamericano y de Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL. (noviembre de 2003). Los indicadores de evaluación al desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina. *Boletín del Instituto*(13). Recuperado el febrero de 2014, de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/14034/boletin13.pdf>
- Ladd, H., & Rivera-Batiz, F. L. (2006). Education and Economic Development. In S. M. Collins, B. P. Bosworth, & M. A. Soto-Class (Eds.), *The Economy of Puerto Rico; Restoring Growth* (pp. 189-254). Washington, DC: Center for the New Economy; Brookings Institution.
- Maldonado, N. (s.f.). Historia de los servicios de salud pública. *Galenus*(02). Recuperado el 28 de mayo de 2015, de <http://www.galenusrevista.com/Historia-de-los-servicios-de-salud.html>
- Marchildon, G. (2013). Canada: Health System Review. *Health Systems in Transition*, 15(1), págs. 1-17.
- McKinsey & Company. (2007). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Recuperado el julio de 2015, de <http://www.mecd.gob.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxieccee05informemckinsey2007.pdf?documentId=0901e72b813f69f2>
- Ministry of Education Singapore. (21 de octubre de 2013). *Parliamentary Replies*. Recuperado el julio de 2015, de Ministry of Education Singapore: <http://www.moe.gov.sg/media/parliamentary-replies/2013/10/government-expenditure-on-education.php>
- National Performance Review. (1997). *Serving the American Public: Performance Measurement (Benchmarking Study Report)*. Recuperado el junio de 2014, de <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/benchmrk/nprbook.html>
- OECD. (2005). *OECD Reviews of Health Systems: Mexico*. París. Recuperado el mayo de 2015, de http://www.borderhealth.org/files/res_839.pdf

- OECD. (2014). *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. OECD Publishing.
doi:<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>
- Organización Mundial de la Salud. (2011). *Resumen: Informe Mundial sobre la Discapacidad*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. Recuperado el julio de 2015, de http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf
- Ramírez, R. (2012, enero-mayo). El Sistema de Salud de Puerto Rico. (I. Collazo De Jesús, & J. Laborde, Eds.) *Boletín de Economía*, XI(2).
- Renewign America. (2013). *Remedial Education: Federal Education Policy*. Progress Report and Scorecard, Council on Foreign Relations. Recuperado el julio de 2015, de <http://www.cfr.org/united-states/remedial-education-federal-education-policy/p30141>
- Rice, T., Rosenau, P., Unruh, L., Barnes, A., Saltman, R., & Van Ginneken, E. (2013). United States of America: Health System Review. *Health Systems in Transition*, 15(3), pp. 1-431.
- Rigau-Pérez, J. (diciembre de 2000). La Salud en Puerto Rico en el siglo XX.
- Rodríguez Meléndez, R. (2006, junio). La educación en Puerto Rico (1900-2005). Retrieved from <http://www.puertadetierra.info/educacion2.asp>
- Ruggles, S., Alexander, J. T., Genadek, K., Goeken, R., Schroeder, M. B., & Sobek, M. (2010). Integrated Public Use Microdata Series: Version 5.0 [Machine-readable database]. Minneapolis: University of Minnesota.
- Salud. (s.f.). Recuperado el mayo de 2015, de Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU): <http://www.cinu.mx/temas/salud/>
- Sánchez, J. (2012, enero-mayo). Sistemas Integrados de Salud - Una Alternativa. (I. De Jesús Collazo, & J. Laborde, Eds.) *Boletín de Economía*, XI(2).
- Shack Yalta, N. (agosto de 2003). Avances en la implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos en Perú. *Serie Seminarios y Conferencias : Gestión pública por resultados y programación plurianual*, págs. 39-59.
- The World Bank Group. (2015). *Data: School enrollment, primary (%net)*. Recuperado el julio de 2015, de The World Bank: <http://data.worldbank.org/indicador/SE.PRM.NENR/countries>
- UNESCO. (2009). *UNESCO*. París: Oficina de Información Pública UNESCO. Recuperado el julio de 2015, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147330s.pdf>
- UNESCO. (2015). *Education for All Global Monitoring Report 2000-2015: Achievements and Challenges*. UNESCO Publishing. Recuperado el julio de 2015, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002322/232205e.pdf>
- Woodbridge, J. (12 de enero de 2012). El secreto de Singapur. *La Nación*. Recuperado el julio de 2015, de http://www.nacion.com/archivo/secreto-Singapur_0_1243875743.html

MARCO CONCEPTUAL PARA EL DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES DE DESEMPEÑO PARA EL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DE PUERTO RICO

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta la información a incorporarse en el modelo de indicadores de desempeño para el Departamento de Educación en Puerto Rico. El mismo utiliza la nomenclatura y metodología descrita en los "Apuntes sobre el sistema de medición del desempeño: Modelo para el diseño de indicadores por agencia" que forma parte de este informe. Se evalúa la función pública de la agencia, su ejecución en relación a los estándares internacionales, la misión de la agencia y la política pública prevaleciente en el área. Se incluye y se analiza información sobre: las pautas y recomendaciones de organismos internacionales ligados al desarrollo de política pública en el área de educación, cómo ha evolucionado la política pública en esta área, cuál ha sido el papel del Departamento de Educación (DE) en la formulación e implementación de dicha política en el país, y cómo compara Puerto Rico con la comunidad internacional. Además se analiza la estructura organizacional y programática de la agencia y su plan estratégico más reciente.

A base de este análisis se pasa a definir los indicadores de educación que corresponden a los niveles de prioridad identificados en el documento de metodología.

DESCRIPCIÓN DEL ÁREA TEMÁTICA Y SU RELEVANCIA SOCIAL

La educación constituye una parte vital para la humanidad, con la cual se crea un medio propicio para el diálogo entre civilizaciones, culturas y pueblos. Por medio de este diálogo es que se pueden construir conceptos de un desarrollo sostenible que suponga la observancia de los derechos humanos, el respeto mutuo y la reducción de la pobreza (UNESCO, 2009).

En el marco internacional el ente observador de los diferentes sistemas de educación es la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Cultura y la Ciencia, mejor conocida como UNESCO por sus siglas en inglés. Esta organización fue fundada en 1945 con la misión de obrar por la consolidación de la paz, la erradicación de la pobreza, el desarrollo, las ciencias, la cultura, la comunicación y la información. Para ello se han propuesto una serie de objetivos globales en el Foro Internacional para la Educación, Dakar 2000, entre los cuales se encuentran:

1. extender la protección y educación de la primera infancia;
2. velar por que todos los niños puedan tener acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen;
3. aumentar el acceso al aprendizaje y los programas de preparación para la vida activa de jóvenes y adultos;

4. aumentar en 50% el número de adultos alfabetizados;
5. suprimir las disparidades entre los sexos en la educación;
6. mejorar la calidad de la educación en todos sus aspectos

Naturalmente, cada país tiene su propio sistema educativo para cumplir con estos objetivos generales y sostener el desarrollo de acuerdo a las características y prioridades de cada sociedad. Actualmente, se pueden dividir en tres los enfoques predominantes de la educación, a saber: el enfoque superficial, el enfoque profundo y el enfoque de alto rendimiento. El **enfoque superficial** se centra en que el estudiante reproduzca los contenidos, acepte las ideas y la información pasivamente concentrándose solo en la exigencias de la prueba o examen. Se limita la reflexión, memoriza hechos y contenidos reproduciéndolos rutinariamente. El **enfoque profundo** parte de la concepción de que el estudiante tenga la intención de comprender la materia por sí mismo, interactúa activamente reflexionando sobre el contenido, utiliza sus experiencias y conocimiento previo, relaciona hechos con conclusiones y examina la lógica del contenido antes de memorizarlo. Por último, el **enfoque de alto rendimiento** se basa en fomentar la competencia entre los estudiante motivando su esfuerzo por obtener la mayor calificación posible utilizando diferentes estrategias como exámenes previos para la predicción de preguntas, asegurar materiales adecuados y condiciones de estudio para competir con el resto de los estudiantes (Hernández Cantero & Maquillón Sánchez).

Dentro del contexto de los conceptos anteriores se pueden evaluar las características (educativas y administrativas) de cada uno de éstos cuando son llevados a la práctica, o por lo menos parcialmente. Comenzando por **EE.UU.** que posee un sistema que se podría llamar “tradicional” en términos de la educación occidental, con mayor énfasis en el **enfoque superficial**. Con este sistema EE.UU. destina cerca de \$100,000 de gasto acumulado (de 6-15 años) por alumno³¹, esto luego de un incremento de 73% desde la década de 1980 (McKinsey & Company, 2007, pp. 9). Aunque se esperaría una mejoría sustancial los resultados en las pruebas PISA, éstas no mejoraron y están por debajo de muchos países europeos y asiáticos con niveles de gasto por alumno considerablemente menores.³²

Ahora bien, lo anterior podría ser el resultado de una gran necesidad de más personal educativo, sin embargo EE.UU. tiene un coeficiente alumno/docente que se ha reducido 18% entre 1980 y 2005. Es decir, un docente da clases a un grupo pequeño de alumnos, lo que debería mejorar la eficiencia educativa, algo que ocurre en algunas situaciones. Pero existe también una brecha importante en la calidad del personal docente de las instituciones públicas relacionadas a los perfiles socioeconómicos de la población a la que atienden. Las instituciones con los mejores perfiles socioeconómicos emplean a los graduados (de educación) del tercio superior, mientras que en las instituciones públicas con más carencias se emplean a los graduados del tercio inferior (McKinsey & Company 2007). Esto conduce a un sistema educativo que puede obtener excelentes resultados en algunos estratos del sistema y resultados deplorables en otros, haciendo que en promedio el sistema tenga un gasto muy por encima de lo que ameritan los resultados actuales. Tanto en EEUU como en América Latina existe una preocupación creciente con relación a las disparidades en la calidad de la educación que ofrecen sus sistemas de enseñanza. Esta disparidad afecta

³¹ OECD. Informe PISA 2009. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/888932382216>

³² Pisa 2009. (2011). Pisa. Recuperado Julio 8, 2015, de: [http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PISA in Focus-n°13 ESP_Final.pdf](http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PISA%20in%20Focus-n%2013%20ESP_Final.pdf)

negativamente a los estudiantes más pobres, lo que conduce a sistemas de educación que, en lugar de reducir la pobreza, la perpetúan (Renewign America, 2013) (CEPAL, 2015).

Por otro lado, se puede ubicar dentro del **enfoque profundo** al sistema educativo de **Finlandia**, el cual como se indicó anteriormente se basa más en un aprendizaje activo a diferencia del pasivo del enfoque superficial (más común en nuestra región). En Finlandia, la educación es casi en su totalidad brindada por el aparato público con un control y un monitoreo relativamente bajo, donde las escuelas se autoevalúan prescindiendo de exámenes nacionales, teniendo la opción de pedir una auditoría externa para medir la calidad cuando lo crean necesario. Los estudiantes finlandeses comienzan la escuela a los 7 años y reciben una menor carga horaria que en cualquier país de la OCDE. Los estudiantes en nivel secundario pueden elegir las materias que van a cursar cuando deseen e incluso la carga horaria de cada año. Sin embargo, utilizan un sistema de reclutamiento docente altamente riguroso en cual pasan por una evaluación pre-universitaria (examen nacional) para estudiar docencia, una serie de evaluaciones en la universidad (donde los postulantes deben estar en el 20% superior), luego una verificación de aptitudes y habilidades por medio de entrevistas (en la universidad) un examen de conocimiento, y por ultimo una evaluación en el programa de capacitación práctica en las escuelas. El mismo se debe realizar como paso previo a ser reclutado. Así, solo son reclutados el 10% superior de los postulantes (McKinsey & Company 2007). De esta manera se puede decir que el sistema educativo Finandés se sostiene en la calidad de sus docentes, ocupando los primeros puestos en las pruebas PISA con un gasto acumulado por alumno de cerca de \$70,000³³.

Otro sistema que ha obtenido un desempeño admirado mundialmente es el de **Singapur**. Este sistema es uno **altamente competitivo** en el cual ya los alumnos de primaria compiten para ser clasificados en uno de tres niveles: avanzado, técnico y vocacional (Calvo, 2013) De estas tres clasificaciones solo ingresan a las universidades el 30% de los estudiantes (los de nivel avanzado en general), el 40% ingresa a institutos técnicos y un 25% a las escuelas vocacionales. El 5% restante se deduce que no ingresa al sistema de educación superior (Woodbridge, 2012). Claramente el sistema de Singapur apela al enfoque de alto rendimiento con un ambiente altamente competitivo entre los estudiantes. La selección del personal docente es igualmente competitiva y rigurosa al igual que en Finlandia. En Singapur, los postulantes para la docencia deben haber estado en el 30% superior de los graduados, luego son evaluados mediante una prueba, seguida por una entrevista y una última evaluación en el programa de capacitación antes de ser reclutados. Solo 16% de los postulantes es admitido como docente (McKinsey & Company 2007). Singapur ocupa uno de los primeros lugares en las puntuaciones de las pruebas PISA pero destina alrededor del 20% del gasto gubernamental anual a la educación, considerablemente más alto que la mayoría de los países de la OECD que en comparación destinan en promedio solo el 13% del gasto gubernamental a este propósito, según indica el Ministerio de Educación (Ministry of Education Singapore, 2013).

³³ OECD. Informe PISA 2009. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/888932382216>

LA POLÍTICA PÚBLICA EN TORNO A LA EDUCACIÓN EN PUERTO RICO Y EL ROL DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN

Con el cambio de soberanía en las postrimerías del siglo XIX, la política educativa en Puerto Rico toma un nuevo rumbo. Comenzó a forjarse un sistema educativo centralizado en la figura del Comisionado de Educación, el cual era nombrado por el Presidente de Estados Unidos. La primera ley escolar, proclamada en el 1898, establecía la escuela pública por grados para todos los habitantes entre 6 y 18 años, siguiendo el calendario académico de EEUU. Este sistema enfocó en la expansión de la educación a través de la Isla, la cual también servía como herramienta para la asimilación de la población a la cultura estadounidense. Para el 1913, había en la Isla 630 escuelas urbanas, 1,050 escuelas rurales y 4 escuelas superiores. El analfabetismo se redujo considerablemente, de 80% en 1899 a 35% en 1935. En el 1948 se confirió al gobernador de Puerto Rico la autoridad de nombrar al Comisionado de Educación (Rodríguez Meléndez, 2006).

La Constitución del ELA en 1952 le da un nuevo rumbo a la política de educación en la Isla. Esta establece en su Carta de Derechos, Sección 5, lo siguiente:

"Toda persona tiene derecho a una educación que propenda al pleno desarrollo de su personalidad y al fortalecimiento del respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales. Habrá un sistema de instrucción pública el cual será libre y enteramente no sectario. La enseñanza será gratuita en la escuela primaria y secundaria y, hasta donde las facilidades del Estado lo permitan, se hará obligatorio para la escuela primaria. (Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1952, pág.2)"

Para cumplir con dicha encomienda la Constitución, en la Sección 6 del Artículo IV, crea el Departamento de Instrucción Pública, bajo la dirección de un Secretario. El sistema de instrucción pública logró la extensión de la educación a través de la Isla en la escuela primaria y secundaria, resolviendo para los años sesenta el problema de acceso a la educación primaria (Comisión de Consenso Educativo, 2009).

Como resultado del énfasis de la política pública en la educación, el gasto por estudiante se cuadruplicó del 1944 al 1962 y se triplicó del 1970 al 2003. Para el 1970 ya el 91.2 % de los menores de 7 a 13 años y el 72.7 % de los menores de 14-19 se encontraban matriculados en la escuela. Para ese año, el gasto por estudiante en Puerto Rico correspondía al 25% del Producto Nacional Bruto per cápita lo que se considera inusualmente alto de acuerdo a los estándares internacionales. Entre el año 1960 y el 2000 la escolaridad promedio de los trabajadores en Puerto Rico aumentó de 6.2 a 12.2 años, similar a la alcanzada en EEUU y por encima de la escolaridad promedio de la fuerza laboral de muchos de los países de alto ingreso. Este aumento en escolaridad se responsabiliza por cerca de la mitad del aumento en la productividad de los trabajadores durante el periodo (Ladd & Rivera-Batiz, 2006).

A pesar del aumento en la cobertura y la reducción del analfabetismo en Puerto Rico, hay serias dudas sobre la calidad del sistema de educación y las disparidades que existen en el mismo.

Ladd y Rivera-Batiz (2006) presentan un diagnóstico detallado del sistema de educación pública que cubre hasta principios de la década del 2000. Luego de los logros en cobertura del sistema que se obtuvieron para el 1970, la atención comienza a concentrarse en los aspectos de calidad. Es en este reglón que, pese a los intentos de reformar el sistema, hay varios problemas que prevalecen. Entre estos sobresalen:

- el bajo aprovechamiento escolar - Durante los primeros dos años de implantación de las Pruebas Puertorriqueñas de Aprovechamiento Académico (PPAA) más de la mitad de los estudiantes de sistema público obtuvieron una calificación por debajo del nivel de competencia para todas las materias: español, inglés como segundo idioma y matemáticas. De mediados del 1980 a principios de la década del 2000, los estudiantes de escuela pública obtuvieron puntuaciones más bajas en el *College Board* en comparación con los estudiantes provenientes de escuelas privadas. Peor aún, para los estudiantes de escuela pública entre mediados de los 90 y principios del 2000, las puntuaciones en el *College Board* disminuyeron.³⁴
- las altas tasas de deserción escolar - Para estimar las tasas de deserción escolar estos autores utilizan el porcentaje de personas de 18 a 24 que no están matriculados en escuela secundaria y que no han alcanzado diploma de escuela superior o su equivalente. Para el año 2000, la tasa estimada para Puerto Rico fue de 21.3% lo que compara con una tasa para EEUU de 16.2%.
- la falta de uniformidad en la calidad del sistema- Esta falta de uniformidad surge de la bifurcación del sistema entre el sistema público y privado, así como de las diferencias de calidad dentro de cada uno de estos. El porcentaje de estudiantes de escuela primaria y secundaria matriculados en escuelas privadas aumentó de cerca de 10% en el 1980 a 25% durante la primera mitad de la década de los 2000. Este sistema privado atrae a los estudiantes de mayor aprovechamiento y de ingresos medianos o altos. Esto deja al sistema público sirviendo la población más desventajada, lo que a su vez desacredita la calidad del sistema creando un círculo vicioso de abandono. Se perciben que las escuelas privadas ofrecen una mejor enseñanza y un ambiente más seguro. Cabe destacar que la proliferación en el número de escuelas privadas también trae como consecuencia gran diversidad en la calidad de ofrecimiento de las mismas. Por otra parte también se evidencia diferencias de calidad notable dentro del sistema público, las cuales se pueden relacionar al nivel socio-económico de la comunidad donde se ubican. Ladd y Rivera-Batiz nos presentan evidencia de tasas de deserción más altas para estudiantes de bajos ingresos y niveles de aprovechamiento más bajo en escuelas localizadas en comunidades más pobres. Estas diferencias contribuyen a perpetuar la desigualdad en Puerto Rico, más aún cuando dificulta la entrada de los estudiantes de escasos recursos al sistema público de enseñanza post-secundaria debido a los rigurosos requisitos de entrada.
- Alta burocratización del sistema: Esta burocratización impide que los aumentos en el gasto en educación se traduzcan en mejoras en el nivel de calidad de la educación. En

³⁴ Esto puede deberse en parte a la movilización de los estudiantes de mejor aprovechamiento del sistema público al sistema privado.

Puerto Rico, la tasa de empleados administrativos por 1,000 estudiantes aumentó de 16.4 en el 1989 a 18.2 en el 2004. Para el mismo periodo la tasa correspondiente en EEUU era de 8.5.

Esta creciente burocratización de los procesos administrativos ocurre a pesar de los esfuerzos por reformar el sistema, los cuales se tradujeron en tres legislaciones principales. En el 1990, como resultado del Informe Final de la Comisión Especial Conjunta para la Reforma Educativa Integral de la Asamblea Legislativa, se produce la Ley Orgánica del Sistema de Educación de Puerto Rico (Ley Núm. 68 del 28 de agosto del 1990). Esta ley iba encaminada a descentralizar el sistema educativo a través de la creación de los distritos escolares dirigidos cada uno por un superintendente. En el 1993 se establece la Ley para el Desarrollo de las Escuelas de la Comunidad (Ley Núm. 18 del 16 de junio de 1993). Esta centra el sistema en las escuelas de la comunidad dándoles mayores poderes a las escuelas en el ámbito académico, fiscal y administrativo. Las mismas deben ser gobernadas por un consejo escolar en colaboración con el director de la escuela. Finalmente, la Ley Orgánica del Departamento de Educación del 1999 (Ley Núm. 149 del 15 de julio de 1999), recalca el principio de la autonomía de la escuela como garantía de estabilidad en la gestión educativa, no obstante mantiene la jurisdicción del Secretario sobre todas las escuelas (Rodríguez Meléndez, 2006) (Ladd & Rivera-Batiz, 2006).

Estas reformas no tuvieron el resultado esperado. La descentralización no se produjo e incluso se creó mayor confusión a nivel administrativo ya que la escuela tiene que responder a un mayor número de niveles administrativos.

Ladd y Rivera Batiz (2006) mencionan algunas posibles razones para el fracaso de la reforma

- imposición de la reforma de arriba hacia abajo, con premura y sin la debida participación de maestros, padres y estudiantes;
- la influencia indebida de la política partidista en el sistema de educación y la discontinuidad de políticas que ésta provoca;
- falta de preparación de los directores de escuela para las nuevas funciones que debían desempeñar, así como falta de apoyo para llevar a cabo las nuevas tareas financieras y administrativas;
- corrupción en el manejo de fondos dentro del Departamento que culminó con la encarcelación del ex-Secretario Víctor Fajardo.

Muchas de las transformaciones más recientes del sistema educativo en Puerto Rico surgen como resultado de la Legislación "*No Child Left Behind*" implantada en EEUU en el 2001 y que se extiende a Puerto Rico. Esta ley pone el énfasis en aumentar la rendición de cuentas a través de mediciones anuales del progreso académico. Esto trajo consigo el establecimiento de las PPAA. Esta ley requiere que las escuelas alcanzarán un 100% de competencia académica para el 2014. Ante la imposibilidad de la mayoría de los estados de cumplir con dicha meta, en el 2011 el gobierno federal invitó a estados y territorios a solicitar dispensas de dicho requisito a través de planes de reforma con nuevas métricas de progresos. En Puerto Rico, esto dio paso al comienzo del plan de flexibilidad.

Desde sus comienzos, el sistema de educación en Puerto Rico ha estado ligado al modelo de educación de EEUU, en un principio debido a la administración directa de comisionados

norteamericanos, pero más recientemente debido a la influencia de los programas de fondos federales, que a su vez implican que Puerto Rico está sujeto a las regulaciones federales. Al igual que en EEUU, en Puerto Rico prevalece el sistema de educación tradicional de enseñanza, aunque han comenzado a surgir proyectos pilotos exitosos con el método de enseñanza Montessori dando paso a la reciente creación de la Secretaría Auxiliar de Educación Montessori. Otra transformación en progreso en el sistema educativo es la reducción en el número de escuelas, la que responde a la reducción en la matrícula escolar, así como a la crisis fiscal que enfrenta el gobierno.

ESTATUS ACTUAL DE LA EDUCACIÓN EN PUERTO RICO

De los seis principios que presenta el informe de la UNESCO Puerto Rico muestra un buen desempeño en: aumentar el acceso al aprendizaje y los programas de preparación para la vida activa de jóvenes y adultos; aumentar en 50% el número de adultos alfabetizados; y en suprimir las disparidades entre los sexos en la educación.

Según la encuesta más reciente de alfabetización en Puerto Rico realizada por el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, la tasa de alfabetización de adultos de 18 años o más era de 92.0 % en el 2010, alcanzando el 97.3% entre los adultos de 18 a 34 años (Disdier, Pesante, & Marazzi, 2012). La tasa general de 93% es similar a la tasa promedio en América Latina, 93% y en los países de ingresos mediano altos (UNESCO, 2015).

En cuanto a la cobertura del sistema, actualmente el Departamento de Educación garantiza acceso a la educación y la misma es compulsoria. De acuerdo al Perfil del Sistema Educativo (Año escolar 2010-2011), publicado por el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, en ese año el sistema público y privado atendía a 553,087 estudiantes entre las edades de 6 a 17 años. Esta cantidad corresponde al 88% de la población estimada para Puerto Rico para ese grupo de edad.³⁵ Si restringimos el análisis a los menores de 6 a 12 la cifra correspondiente es de 89%. Este por ciento está cerca del promedio de la razón neta de matrícula en escuela primaria para los países desarrollados (90%) pero por debajo de los por cientos correspondientes a Finlandia (99%), EEUU (93.5) o el promedio para América Latina (95.5) (UNESCO, 2015). Incluso, según los datos que presenta el Banco Mundial, la tasa de matrícula neta en escuela primaria para Puerto Rico disminuyó a 82% en el 2014 (The World Bank Group, 2015). La deficiencia en este reglón está ligada a la falta de aplicación de las políticas de educación compulsoria y no a la falta de acceso a escuelas.

De acuerdo a los datos de la Encuesta de la Comunidad para del 2008-2012, en Puerto Rico el 78% de la población adulta entre 25 a 64 años ha completa el diploma de 4to año. Este por ciento está por debajo de los por cientos correspondientes a Finlandia (85%) o EEUU (89%), pero por encima del promedio para la OECD (75%) en el 2012. Más aún, el porcentaje de adultos de 25 a 64 con algún

³⁵ La población fue tomada del *Annual Estimate of the Resident Population by Single Year of Age and Sex*, del Negociado del Censo Federal http://www.census.gov/popest/data/puerto_rico/asrh/2014/index.html

grado universitario (36%) de Puerto Rico, supera el promedio de la población de la misma edad con educación terciaria en los países de la OECD (32%) (OECD, 2014).³⁶

A pesar de estos logros, la calidad y uniformidad de los ofrecimientos académicos del Departamento de Educación en Puerto Rico es cuestionada. Esto pese a que la política pública enfatiza en dicho ofrecimiento. Para el año 2014, el gasto total por estudiante del Departamento de Educación fue de \$7,934, lo que corresponde al 41% de PNB per cápita.³⁷ Si se excluye el gasto financiado por fondos federales, la inversión de fondos locales por estudiante es de \$5,544 lo que corresponde al 28.8% de PNB per cápita.

De acuerdo con los datos del informe de la UNESCO (2015) se estima que los países desarrollados y los países más ricos destinan aproximadamente un 8% del gasto gubernamental a la educación. En Puerto Rico, el presupuesto del Departamento de Educación para el 2014 representó el 12% del presupuesto consolidado y el 5.6% del PNB. Esto sin contar el gasto público en el sistema universitario.

Entre los problemas que enfrenta el Departamento están los siguientes:

- Altas tasas de deserción escolar - En el 2012 el Departamento de Educación indicó que del cohorte que entró en el 2009 solo un 62% se graduó. Esto implica que casi un 40% permanece rezagado sin graduarse o se ha dado de baja (El Nuevo Día, 2012). No obstante si repetimos el análisis realizado por Ladd y Rivera Batiz con los datos de la Encuesta de la Comunidad de Puerto Rico 2008-2012 los resultados son más alentadores. Al estimar la tasa de deserción escolar como el por ciento de personas de 18 a 24 años que no están cursando estudios y no tiene credenciales de cuarto año se observa una disminución de 21% en el 2000 a 11% en el 2012. De igual forma el porcentaje de estudiantes rezagados que entre los 18 a 24 se encuentran realizando estudios secundarios se redujo de 10.5 a 7.4% durante el mismo periodo. Parte de la diferencia entre estas estimaciones y la tasa de graduación por cohorte puede deberse a las tendencias migratorias, ya que una cantidad considerable de la población ha emigrado durante el periodo reciente.
- Diferencias sustanciales en la calidad de la educación en detrimento de las comunidades marginadas- los resultados de las Pruebas Puertorriqueñas son menos alentadores. La siguiente tabla incluye el por ciento de estudiantes con calificación pre-básica o básica (es decir, bajo el nivel proficiente) en las PPAA para los años académicos recientes. Es particularmente preocupante el aprovechamiento en el área de matemáticas donde en alrededor del 70% de los estudiantes está por debajo del nivel proficiente. También se observa una relación negativa entre el nivel de aprovechamiento y la pobreza (El Nuevo Día, 2015)

³⁶ Los estimados para Puerto Rico se calcularon utilizando los datos de la Encuesta de la Comunidad para Puerto Rico accesados a través de la página de IPUMS USA (Ruggles, et al., 2010)

³⁷ Se estima dividiendo el presupuesto del Departamento de Educación por el número de estudiantes en la corriente regular.

TABLA 1 POR CIENTO DE ESTUDIANTES CON CALIFICACIÓN PRE-BÁSICA O BÁSICA EN LAS PPAA POR AÑO ACADÉMICO

AÑO ACADÉMICO	ESPAÑOL	MATEMÁTICA	INGLÉS	CIENCIAS
2011-12	53%	71%	59%	54%
2012-13	52%	71%	57%	53%
2013-14	52%	70%	58%	54%

Las PPAA han sido motivo de fuertes críticas, especialmente de parte de los maestros por lo que es importante también considerar los resultados de otras pruebas. Las pruebas PISA que corresponden al Programa para la Valorización Internacional del Estudiante, se ofrecieron por primera vez en Puerto Rico en 2012. Participaron un total de 1,668 estudiantes con 15 años de edad, provenientes de escuelas públicas y privadas, seleccionados aleatoriamente. En matemáticas los estudiantes puertorriqueños obtuvieron un promedio de 379 puntos comparado con promedios de 397 para América Latina, de 401 para Estados Unidos y de 569 para Singapur. A nivel mundial Puerto Rico obtuvo la posición 58 de 65 en matemáticas, 55 de 65 en ciencias y 53 de 65 en lectura. El pobre desempeño de los estudiantes puertorriqueños en estas pruebas es preocupante, aunque por ser la primera vez que se ofrecían en la Isla, los resultados no forman parte del informe oficial de PISA. Esto debido a que parte del pobre desempeño puede estar relacionado con la falta de experiencia con la prueba. La misma volverá a ofrecerse en Puerto Rico en el año académico 2015-2016. Debe también resaltarse que ésta no es una medida que atañe únicamente al sistema de educación pública, sino a todo el sistema educativo en Puerto Rico.

Las pruebas de matemáticas de la NAEP muestran un panorama similar. Estas pruebas son administradas en EEUU a estudiantes de cuarto y octavo grado. Las mismas se habían dejado de administrar en Puerto Rico debido a problemas metodológicos. Luego de un proceso de evaluación y ajuste volvieron a ser ofrecidas en Puerto Rico para los años 2011 y 2013. El resultado de estas pruebas es alarmante. En el 2013, el 89% de los estudiantes de cuarto grado y el 95% de los estudiantes de octavo grado obtuvieron puntuaciones por debajo del nivel básico. Es decir, que no tienen las destrezas matemáticas básicas esperadas en su grado.

A pesar de las críticas que se le hacen a las diversas pruebas, lo cierto es que hay consistencia en sus resultados y todas presentan el mismo panorama al, indicar que la mayoría de los estudiantes en Puerto Rico no alcanza el nivel proficiente en las materias de acuerdo a su grado.

- Desigualdad entre la oferta educativa pública y la privada. El informe del Perfil del Sistema Educativo del 2010-11 también presenta las puntuaciones promedio recibidas en el *College Board* para estudiantes de grado 12 provenientes de escuelas públicas y privadas del 1985 al 2011. Luego de un período de reducción en las puntuaciones promedio de los estudiantes de escuela pública durante la década de los noventa, del 2009 al 2011 se experimentó un aumento en la puntuación promedio de los estudiantes de escuelas públicas en todos los componentes del examen. No obstante, las puntuaciones promedio de los estudiantes de

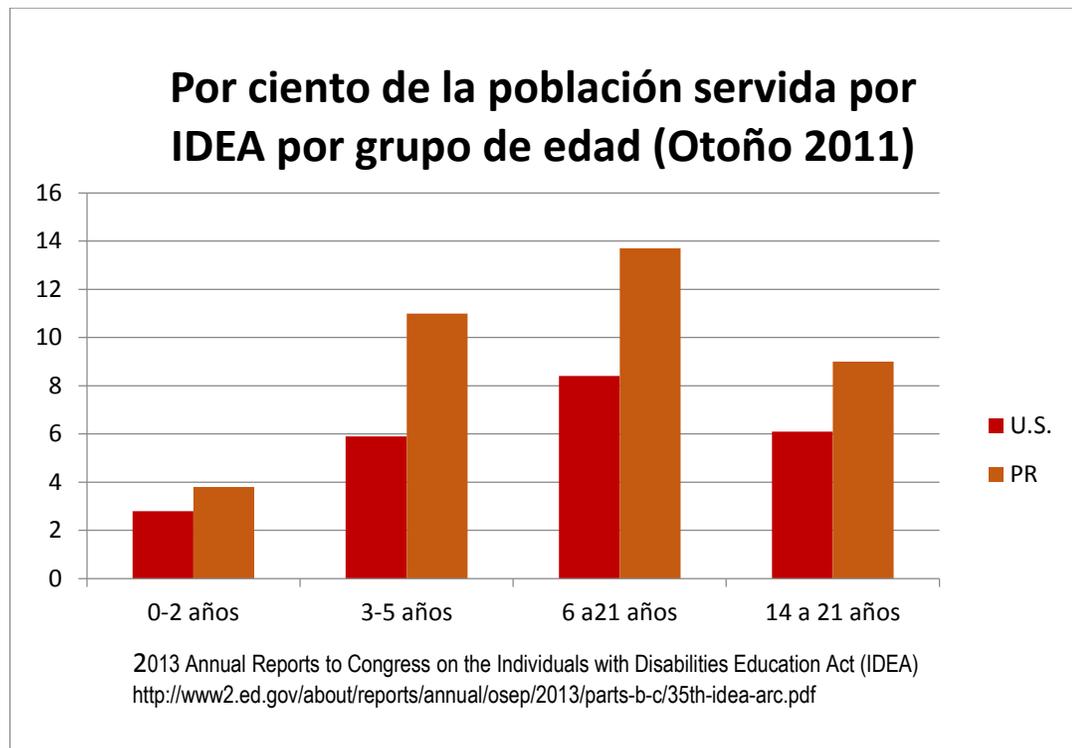
escuela pública continúan por debajo de las puntuaciones de los estudiantes de escuela privada en alrededor de un 14%.

- Burocracia administrativa - Una de las críticas al sistema de educación es que a pesar de la alta inversión en educación muchos de los recursos no llegan a las escuelas. De igual modo las decisiones continúan centralizadas. Existe la percepción que del alto presupuesto del Departamento de Educación solo una pequeña porción llega como recursos al salón de clases. Desafortunadamente, no hay datos públicos que nos permitan evaluar cuán cierta es dicha percepción.
- Falta de incentivos a los docentes- Una de los aspectos que más se enfatizan a nivel internacional es la importancia de la preparación de los maestros en la calidad del sistema. Para esto la carrera magisterial debe ser una de prestigio que atraiga a los mejores talentos. Este no es el caso actual en Puerto Rico. De acuerdo a los datos de salarios por ocupación del *Bureau of Labor Statistics*, el salario promedio de los maestros de escuela primaria en Puerto Rico para el 2012 era de \$31,650 (Bureau of Labor Statistics, 2013). Esto compara con un salario promedio para el mismo año de 50,494 en EEUU, 42,910 en Finlandia y 41,300 en promedio para la OECD (OECD, 2014). Más importante aún es como compara el salario de los maestros con el salario de otros profesionales en el país. Para esto el informe de la OECD (2014) presenta la razón entre el salario promedio de los maestros de escuela primaria y el salario promedio de otros profesionales con educación terciaria que trabajan a tiempo completo. Las razones resultantes son: 67% en EEUU, 89% para Finlandia y 85% para el promedio de la OECD. En todos los casos este porcentaje aumenta con el nivel de educación que enseñe el maestro. Para Puerto Rico calculamos la tasa utilizando los datos de la Encuesta de la Comunidad para del 2008-2012. La razón resultante fue de 68%.³⁸ Esta tasa es similar a la de EEUU pero por debajo de Finlandia y del promedio para la OCED. Esto significa que en comparación con países como Finlandia, la carrera magisterial no es muy atractiva desde el punto de vista económico ni en Puerto Rico ni en los EEUU ya que con niveles de estudios similares en otros campos se pueden devengar salarios más altos. Tampoco se aplican requisitos tan estrictos para entrar a la carrera magisterial como en Finlandia o Corea. Este es un punto importante ya que la calificación de los maestros se considera un punto neural en la calidad de enseñanza del sistema.

Otro aspecto que ha atraído atención mediática es la dificultad de obtener servicios de educación especial para los estudiantes con impedimentos. Si bien es cierto que hay estudiantes de educación especial que confrontan muchas dificultades para obtener los servicios que requieren, por otro lado los datos parecen indicar que el programa se está sobre utilizando. La siguiente figura compara el por ciento de la población por edad, atendida por el Programa en Puerto Rico en comparación con los Estados Unidos. Para el grupo de 6 a 21 años la participación en PR está aproximadamente 3.5 desviaciones estándar por encima del promedio de EEUU lo que indica que la diferencia es significativa.³⁹

³⁸ En ambos casos se restringió la muestra a personas con grado de bachillerato que hubiesen trabajado al menos 35 horas semanales y 40 semanas durante el año anterior.

³⁹ A nivel mundial se estima que un 5.1% de los niños son discapacitados (Organización Mundial de la Salud, 2011).



MISIÓN Y DESCRIPCIÓN ORGANIZATIVA DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN

"Garantizar una educación gratuita y no sectaria, que desarrolle las actitudes, destrezas y conocimientos de todos los estudiantes para que los preparen para desempeñarse con éxito en un mercado laboral globalizado y de manera competente y con creatividad a los retos del mundo moderno, independientes, aprendices de por vida, respetuosos de la ley y del ambiente natural, y capaces de contribuir al bienestar común" (Departamento de Educación de Puerto Rico, 2015)

Por su parte la Ley 149 de 1999 conocida como La Ley Orgánica del Departamento de Educación de Puerto Rico, identifica la interacción entre maestros y estudiantes como "el quehacer principalísimo de la escuela". Además identifica 12 propósitos con relación a los cuales la escuela debe ayudar a los alumnos

"(1) Desarrollar una noción dinámica del tiempo histórico y el espacio geográfico en que viven.

(2) Crear conciencia de las leyes o principios que rigen la naturaleza, captar la armonía de ésta y desarrollar actitudes de respeto a la vida y al ambiente.

(3) Adquirir dominio de la comunicación oral y escrita en español e inglés.

(4) Adquirir conciencia de la necesidad de desarrollo de una buena condición física, haciendo énfasis en la importancia de ser saludables, tanto en su dimensión física, como en la mental y espiritual.

(5) Despertar sus talentos y encauzarlos hacia su plena realización.

(6) Desarrollar destrezas para llegar a un conocimiento que se multiplica y cambia aceleradamente.

(7) Capacitarse para ejercer oficios vocacionales o técnicos o para proseguir estudios superiores en Puerto Rico o fuera de Puerto Rico.

(8) Desarrollar una conciencia sana y positiva de su identidad en los múltiples aspectos de su personalidad y desarrollar actitudes de respeto hacia sus semejantes.

(9) Enfrentar situaciones de conflicto entre los deseos personales y los imperativos del orden social.

(10) Pensar y actuar con autonomía y aceptar la responsabilidad de sus decisiones.

(11) Desarrollar conciencia de sus derechos y deberes ciudadanos y la disposición para ejercerlos mediante la participación en decisiones de la comunidad.

(12) Desarrollar actitudes positivas respecto al esfuerzo productivo."

COMPARACIÓN DE ESTRUCTURAS ORGANIZACIONAL Y PROGRAMÁTICA DE LA AGENCIA.

De acuerdo a la página electrónica del Departamento de Educación, la administración central del Departamento de Educación se divide en tres unidades principales que son: la Oficina del Secretario, la Sub-secretaría de Administración y la Subsecretaría para Asuntos Académicos. Estas a su vez se subdividen en varios componentes. Adscritas a la Oficina del Secretaria se encuentran:

- Agencia Estatal Aprobadora
- Agencia Estatal, Servicios de Alimentos y Nutrición
- División Legal
- Oficina de Asuntos Federales
- Oficina de Auditoría Interna
- Oficina de Prensa y Comunicaciones
- Oficina de Sistemas de Información
- Oficina para el Mejoramiento de las Escuelas Públicas
- Secretaría Asociada de Educación Especial
- Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo Educativo

Como parte de la Subsecretaría de Administración se incluye las siguientes:

- Autoridad Escolar de Alimentos
- Oficina de Presupuesto
- Oficina de Seguridad Escolar
- Junta de Subastas
- Secretaría Auxiliar de Finanzas
- Secretaría Auxiliar de Recursos Humanos
- Servicios Auxiliares

Finalmente la Subsecretaría para Asuntos Académicos está compuesta de las siguientes divisiones:

- Secretaría Auxiliar de Educación Ocupacional y Técnica
- Secretaría Auxiliar de Servicios Académicos
- Secretaría Auxiliar de Servicios Educativos a la Comunidad
- Secretaría Auxiliar de Servicios de Ayuda al Estudiante
- Oficina de Mejoramiento Escolar (OME)
- Red de Apoyo Diferenciado (RAD)
- Secretaría Auxiliar de Educación Montessori (SAEM)

TABLA 2. PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS, DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN

Programa Presupuestario	% Gasto Año Fiscal 2014
Servicio Directo	
Escuelas de la Comunidad	65.2%
Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos	16.8%
Servicios de Alimentos al Estudiante	9.7%
Educación Vocacional y Técnica	2.7%
Institutos Tecnológicos de Puerto Rico	0.6%
Educación de Adultos	0.4%
Instituto de Capacitación Administrativa y Asesoramiento a Escuelas	0.0%
Área Administrativa	
Dirección y Administración General	1.1%
Servicios Auxiliares y Asistencia Técnica	2.0%
Mantenimiento de Escuelas Públicas	1.0%
Seguridad Escolar	0.5%
Servicios Integrados a Comunidades	0.0%
Servicios de Imprenta del Departamento de Educación	0.0%

Existen algunas discrepancias entre la estructura organizacional que aparece en el documento de presupuesto del 2014-2015 y la estructura que se presenta en la página de internet del Departamento. Estas parecen responder a cambios en las prioridades programáticas. En la página de internet no se identifica a la Oficina de Alianzas Corporativas o el Instituto de Capacitación, sin embargo aparecen la Oficina de Redes de Apoyo Diferenciado que brinda apoyo a las escuelas de prioridad No-SIG según el plan de flexibilidad y la recién creada Secretaría Auxiliar de Educación Montessori.

El Departamento de Educación a su vez se sub-divide en 6 regiones educativas, cada una de las cuales comprende 4 mega distritos y entre 8 a 16 distritos. Cada mega distrito tiene asignado un ayudante especial a nivel de región.

Para el año 2013-14 el Departamento contaba con 1,461 escuelas que servían a 423,934 estudiantes. El presupuesto del Departamento de Educación se divide en 7 programas

presupuestarios de servicio directo y 6 programas administrativos. Como se aprecia en la **Tabla 2** el 65% del presupuesto va al programa de escuelas de la comunidad y otro 17% al programa de educación especial, totalizando entre ambos más del 80% del presupuesto. Sin embargo, no está clara la relación entre estos programas presupuestarios y las sub-divisiones en el organigrama de la agencia.

PLAN ESTRATÉGICO DE LA AGENCIA

De acuerdo al documento de Agenda Académica del Departamento de Educación para el periodo 2013-2016 se proponen 5 metas estatales (Departamento de Educación, Sub-secretaría para Asuntos Académicos, 2013).

Meta1: Desarrollo de las competencias destrezas y actitudes del estudiante.

Aquí se incluyen como objetivos: aumentar las tasas de retención desarrollar una secuencia que atienda necesidades particulares de los estudiantes para aumentar el nivel de aprovechamiento, fomentar una visión integral del proceso educativo, desarrollar los servicios a población adulta, asegurar un servicios educativos de calidad a la población con impedimentos y propiciar que los programas ocupacionales y técnicos cumplan con los estándares de excelencia y fomentar el desarrollo personal de los estudiantes.

Meta 2: Condiciones para el aprendizaje

Esto incluye garantizar a los maestros el acceso a materiales y equipo necesario, así como los recursos tecnológicos, mejorar la infraestructura, aumentar el acceso a infraestructura tecnológico, desarrollar medidas para garantizar la seguridad e implantar políticas de nutrición que para mejorar los alimentos disponibles en las escuelas.

Meta 3: Recursos humanos altamente cualificados

Para esto se propone reclutar y retener maestros altamente cualificados, evaluar los programas de preparación de maestros, desarrollar las capacidades de liderazgo de los docentes a través de un programa de capacitación e institucionalizar la evaluación del personal docente y administrativo.

Meta 4: Integración eficiente de estudiantes, padres, maestros, directores, la comunidad, agencias gubernamentales, entidades sin fines de lucro y el sector privado.

Para esto se propone implantar políticas que promuevan la participación de la comunidad escolar en la formación de los estudiantes, implantar proyectos colaborativos de impacto positivo a la comunidad y aumentar las alianzas educativas.

Meta 5: Fortalecimiento de los procesos administrativos y fiscales

Para esto se propone: la implantación de medidas administrativas y fiscales para una sana administración de los fondos públicos, implantar planes de trabajo a todos los niveles del sistema educativo de manera integrada, ampliar y articular el funcionamiento de los sistemas de datos electrónicos, implantar un sistema ágil de divulgación y capacitación sobre los proyectos académicos que permita también recibir retro-comunicación, aumentar la agilidad de los procesos de reclutamiento de maestros e institucionalizar proyectos de rendición de cuentas.

MODELO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

El modelo busca desarrollar un listado de indicadores que permitan medir el desempeño del Departamento de Educación de Puerto Rico y la evaluación continua, la redición de cuentas y el desarrollo de medidas correctivas.

Entre los indicadores que deberán ser reportados a la OGP se incluyen aquellos indicadores directamente relacionados a: la misión y objetivos del Departamento de Educación, las prioridades identificadas por la UNESCO, las áreas que se han identificado como críticas para el desarrollo de acuerdo a la literatura revisada y a los organismos internacionales, y los objetivos del plan estratégico Agenda Académica 2013-2016. La **Tabla 3** resume estos últimos cuatro elementos.

TABLA 3

Pautas de la UNESCO	Metas Agenda Académica	Áreas de prioridad que surgen de la literatura	Áreas de prioridad que surgen la comparación internacional
Extender la protección y educación de la primera infancia;	(1) Desarrollo de las competencias destrezas y actitudes del estudiante. aumentar las tasas de retención; aumentar el nivel de aprovechamiento; asegurar un servicios educativos de calidad a la población con impedimentos; propiciar que los programas ocupacionales y técnicos cumplan con los estándares de excelencia	Altas tasas de deserción escolar	Calidad del aprovechamiento
Velar por que todos los niños puedan tener acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen;	(2) Condiciones para el aprendizaje acceso a materiales, equipo y recursos tecnológicos; mejorar la infraestructura; aumentar el acceso a infraestructura tecnológico; garantizar la seguridad	Diferencias sustanciales en la calidad de la educación en detrimento de las comunidades marginadas	Tasas de matrícula y retención
Aumentar el acceso al aprendizaje y los programas de preparación para la vida activa de jóvenes y adultos;	(3) Recursos humanos altamente cualificados reclutar y retener maestros altamente cualificados; desarrollar las capacidades de liderazgo; institucionalizar la evaluación del personal docente y administrativo.	Desigualdad en la oferta educativa pública y privada	Nivel de eficiencia del gasto.
Mejorar la calidad de la educación en todos sus aspectos	(4) Integración eficiente de comunidad escolar	Burocracia administrativa	

Pautas de la UNESCO	Metas Agenda Académica	Áreas de prioridad que surgen de la literatura	Áreas de prioridad que surgen la comparación internacional
	(5) Fortalecimiento de los procesos administrativos y fiscales sana administración de los fondos públicos, implantar planes de trabajo a todos los niveles del sistema educativo de manera integrada, ampliar y articular el funcionamiento de los sistemas de datos electrónicos, implantar un sistema ágil de divulgación y capacitación sobre los proyectos académicos; aumentar la agilidad de los procesos de reclutamiento de maestros; institucionalizar proyectos de rendición de cuentas.	Calidad de la docencia	

Nivel de prioridad 1 - Este nivel de prioridad incluye aquellos indicadores directamente relacionados a la misión del Departamento de Educación y acordes a las pautas y recomendaciones internacionales. Los indicadores se desglosan en la **Tabla 4**.

TABLA 4 INDICADORES NIVEL DE PRIORIDAD 1

NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Porcentaje de la población adulta (24 a 65) con 4to año o su equivalente	[Población de 24-65 con título de 4to año/Población total 24-65]*100
Tasa neta de matrícula (edades de 6-11)	[# de estudiantes matriculados(determinada edad)/estimado de población total para esa edad]*100
Tasa neta de matrícula (edades de 12-17)	[# de estudiantes matriculados(determinada edad)/estimado de población total para esa edad]*100
Tasa de graduación	[# de estudiantes que se gradúan de nivel superior/ # de estudiantes que entraron a 9no grado en dicho cohorte]*100
Tasa de transición (elemental-intermedia)	# de estudiantes matriculados en 7mo grado/# de estudiantes graduados en 6to grado
Tasa de transición (intermedia-superior)	# de estudiantes matriculados en 9no grado/# de estudiantes graduados en 8vo grado

NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Tasa de retención (superior-universitario)	# de estudiantes matriculados en 1er año de institución universitaria procedentes de escuela pública /# de graduados de escuela superior en escuelas públicas
Porcentaje de estudiantes que obtiene una calificación proficiente o mejor en las PPAA (por nivel y materia)	[# de estudiantes con calificación proficiente o +/# de estudiantes que tomaron la PPA]*100
Puntuación de estudiantes provenientes de escuelas públicas en "College Board" (Grado 12)	Puntuación promedio por materia
Porcentaje de estudiantes de cuarto grado en Puerto Rico con calificación básica o superior en la prueba NAEP de matemáticas	[# de estudiantes de cuarto grado con calificación proficiente o superior/total de estudiantes de cuarto grado que tomaron las pruebas]*100
Porcentaje de estudiantes de octavo grado en Puerto Rico con calificación básica o superior en la prueba NAEP de matemáticas	[# de estudiantes de octavo grado con calificación proficiente o superior/total de estudiantes de octavo grado que tomaron las pruebas]*100
Puntuación de estudiantes puertorriqueños en las pruebas PISA	Puntuación Promedio por materia
Razón estudiante y maestro a nivel primario	# de estudiantes matriculados en el programa/# de maestros asignados por nivel de enseñanza
Razón estudiante y maestro a nivel secundario	# de estudiantes matriculados en el programa/# de maestros asignados por nivel de enseñanza

Nivel de prioridad 2 - incluye indicadores relacionados a las áreas que se han identificado como críticas en Puerto Rico para el área de la educación. También incluyen los indicadores relacionados a economía (costos). Este nivel comprende los indicadores relacionados a las áreas fiscal y administrativa, así como indicadores de calidad de servicio y los relacionados a proyectos especiales.

TABLA 5 INDICADORES NIVEL DE PRIORIDAD 2

NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Razón entre gasto y presupuesto asignado	Gasto/ presupuesto asignado (ideal = 1)
Origen de los fondos del presupuesto (local/federal)	Cantidad de fondos por origen(local o federal)/presupuesto
Gasto promedio por estudiante a nivel primario	gasto total escuelas primarias/ # de estudiantes matriculados a nivel primario
Gasto promedio por estudiante a nivel secundario	gasto total escuelas secundarias/# de estudiantes a nivel secundario

NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Gasto promedio por estudiante a nivel primario como % del PNB per cápita	$[\text{gasto promedio por estudiante a nivel primario}/(\text{PNB}/\text{población})]*100$
Gasto promedio por estudiante a nivel secundario como % del PNB per cápita	$[\text{gasto promedio por estudiante a nivel secundario}/(\text{PNB}/\text{población})]*100$
Gasto de nómina de maestros asignados al salón de clases por estudiante	gasto correspondiente al pago de nómina de maestros asignados al salón del clase/ # de estudiantes
Razón entre gasto por estudiante en servicios directos y gasto total por estudiante	$[\text{Gasto por estudiante en servicios directos}/\text{gasto total por estudiante}] \times 100$
Por ciento de puestos de maestros sin nombrar al primer día de comienzo de clases en el año escolar	$[\# \text{ de puestos de maestros sin nombrar el primer día de clases del año académico}/ \# \text{ total de puestos de maestros en el sistema}]*100$
Horas de capacitación al personal docente asignado a escuelas	# de horas de capacitación ofrecidas/# de docentes
Horas de capacitación al personal directivo asignado a escuelas	# de horas de capacitación ofrecidas/# de directivos
Por Ciento General de Clases atendidos por Maestros HQT	# de clase atendidas por maestros HQT/ # total de clases ofrecidas
Por Ciento General de Clases atendidos por Maestros HQT (Escuelas nivel de pobreza Q1)	$[\# \text{ de clases atendidas por HQT en escuelas Q1}/\# \text{ total de clases ofrecidas en escuelas Q1}]*100$
Por Ciento General de Clases atendidos por Maestros HQT (Escuelas nivel de pobreza Q4)	$[\# \text{ de clases atendidas por HQT en escuelas Q1}/\# \text{ total de clases ofrecidas en escuelas Q4}]*100$
Tasa de cobertura pública	$[\# \text{ de estudiantes matriculados en escuelas públicas}/(\# \text{ total de estudiantes matriculados en sector privado} + \text{sector público})]*100$
Porcentaje de estudiantes del grado 12 de escuelas públicas que tomaron el "College Board"	$[\# \text{ de estudiantes de grado 12 de escuelas públicas que tomaron el College Board} / \# \text{ total de estudiantes de grado 12 en escuelas públicas}]*100$
Incidentes por agresión contra el personal escolar respecto al total de estudiantes matriculados (por mil estudiantes)	$[\# \text{ de querellas por agresión a personal escolar por escuela}/\# \text{ de estudiantes matriculados en la escuela}]*1000$
Incidentes por agresión a estudiantes en cada escuela respecto al total de estudiantes matriculados (por mil estudiantes)	$[\# \text{ de querellas por agresión a estudiantes por escuela}/\# \text{ de estudiantes matriculados en la escuela}]*1000$
Número de estudiantes registrados en el programa de Educación Especial como por ciento del total de estudiantes en el sistema	$[\# \text{ de estudiantes registrados en el programa}/\# \text{ de estudiantes en el sistema}]*100$
Por ciento de población de 6-21 en el programa de educación especial	$[\# \text{ de estudiantes de 6-21 años en el programa de educación especial}/\text{estimado de población de 6 a 21 años}]*100$

NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Tiempo transcurrido entre fecha de registro al programa de Educación Especial y fecha de inscripción al programa	
Numero de querellas contra el programa Educ. Especial	[# de querellas escritas/ # de participantes]*10,000
Por ciento de solicitantes de servicios de educación especial que ingresan al programa	[# de estudiantes que ingresaron al programa de educación especial durante el año escolar/# estudiantes solicitantes durante el año escolar]*100

Recomendaciones para la Agencia:

- Una de las recomendaciones más importantes para la agencia es la evaluación de la eficiencia y eficacia de las escuelas. El manejo de las estadísticas por escuela está más allá del alcance del andamiaje que estará operando la OGP. Sin embargo, es imperativo crear las herramientas que permitan evaluar la gestión a nivel de la escuela y para ello es necesario tener información, tanto de los resultados, como de los recursos que recibe la escuela, así como de las limitaciones que confronta. Para esto se recomienda la creación de un banco de datos por escuela que reúna información de distintas fuentes. Las variable que se desglosan a continuación permitirían crear índices de gestión por escuela:
 - # de estudiantes matriculados
 - # de maestros asignados al salón de clases
 - nómina de maestros asignados al salón de clases
 - # de trabajadores sociales asignados a la escuela
 - # de computadoras para uso de estudiantes
 - acceso a internet
 - calidad de infraestructura
 - horas promedio de capacitación del personal docente asignado al salón de clases
 - horas de capacitación promedio del personal directivo
 - tasa de graduación (escuelas superiores)
 - puntuación promedio de estudiantes de grado 12 que tomaron el College Board (escuelas superiores)
 - % de estudiantes de grado 12 que toman el College Board (escuelas superiores)
 - % de clases ofrecidas por maestros *Highly Qualified Teachers* HQT
 - puntuación promedio de estudiantes en PPAA por materia
 - # de incidentes anuales de agresión contra estudiantes
 - # de incidentes anuales de agresión contra el personal escolar
 - tasa de criminalidad en la milla radial de la escuela (a ser provista por la Policía de Puerto Rico)
 - % de estudiantes bajo pobreza
 - % de estudiantes puertorriqueños
 - % de estudiantes hispanos no puertorriqueños
 - % de estudiantes blancos no hispanos

- % estudiantes otro origen étnico
- mediana de escolaridad de los padres o encargados
- % de estudiantes impedidos
- % de estudiantes féminas

2. La **Tabla 6** presenta algunos indicadores adicionales que se recomiendan se divulguen por el Departamento de Educación para el programa de educación especial y el programa de educación vocacional.

TABLA 6

PROGRAMA	NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos	Porcentaje de la población participante del programa vs porcentaje de la población participante en EE.UU.	% de población participante PR/% de población participante EE.UU.
	Porcentaje de estudiantes participante por tipo de discapacidad	# de estudiantes por tipo de discapacidad/# total de estudiantes participantes
	Porcentaje de estudiantes participante por tipo de discapacidad en PR vs porcentaje de estudiantes por tipo de discapacidad EE.UU.	% de estudiantes por tipo de discapacidad/% correspondiente en EE.UU.
	Maestros de educación especial por 100 menores en el programa	(# de maestros en educación especial/# de menores en el programa) x 100
	Numero de querellas contra el programa	# de querellas escritas/10,000 participantes
	Numero de querellas en procedimiento	# de querellas en procedimiento/10,000 participantes
	Solicitudes de mediación	# de solicitudes de mediación/10,000 participantes
	Porcentaje de estudiantes en educación especial que obtienen una calificación proficiente o mejor en las PPA	(# de estudiantes en educ. especial con calificación proficiente o + en las PPA/# de estudiantes de educ. Especial que toman las PPA) x 100
	Porcentaje de estudiantes en educación especial que obtienen una calificación proficiente o mejor en las PAE	(# de estudiantes en educ. especial con calificación proficiente o + en las PAE/# de estudiantes de educ. Especial que toman las PAE) x 100
	Porcentaje de estudiantes que sale del programa al graduarse	# de estudiantes que sale del programa al graduarse/# de est. en educación especial
Porcentaje de estudiantes que salen del programa porque pasan a la corriente regular	# de estudiantes que sale del programa al pasar a la corriente regular/# de est. en educación especial	

PROGRAMA	NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
	Tasa de graduación por tipo de discapacidad	# de estudiantes graduados de escuela superior por tipo de discapacidad (Según Departamento de Educación)/ # de estudiantes que entraron al 9no grado en cohorte por tipo de discapacidad
	Tasa de retención en educación especial (nivel elemental)	# de estudiantes que se gradúan en nivel elemental/[estudiantes que entraron a primer grado en dicho cohorte registrados en el programa de educación especial].
	Tasa de transición (elemental-intermedia)	# de estudiantes matriculados en 7mo grado de educ. especial/# de estudiantes graduados de 6to grado en educ. especial
	Tasa de transición (intermedia-superior)	# de estudiantes matriculados en 9no grado de educ. especial/# de estudiantes graduados de 8vo grado en educ. especial
Educación Vocacional y Técnica	Número de estudiantes por área de especialidad	
	Fecha de última revisión curricular por especialidad	
	Currículos creados en los últimos dos años	
	Tasa de graduación de escuelas vocacionales	# de estudiantes graduados de la escuela vocacional/ # de ingresantes a la escuela vocacional en el cohorte
	Porcentaje de estudiantes en escuelas vocacionales que obtiene una calificación proficiente o mejor en las PPAA	(# de estudiantes en esc. vocacional con calificación proficiente o + en las PPAA/# de estudiantes de esc. Vocacional que tomaron PPA) x 100
	Porcentaje de estudiantes de escuela vocacional que se certifica en una especialidad	

- Los programas que reciben fondos federales que requieren pareo de fondos estatales deben recibir particular atención. Si bien el sistema federal incentiva su creación, al requerirse la asignación de fondos estatales es necesario evaluarse su cobertura y efectividad en la Isla. De acuerdo al listado de OGP, en el 2014 el Departamento de Educación recibió \$950.5 millones en fondos federales de los cuales aproximadamente el 16% requerían algún tipo de pareo. La **Tabla 7** incluye los programas de transferencias federales correspondientes. También se incluye un programa que no se encontró en el catálogo federal, probablemente

por error en la codificación asignada. Para cada una de éstas partidas debe verificarse con la unidad presupuestaria de la agencia la cantidad de pareo de fondos estatales que se requirieron y los programas específicos que recibieron los fondos de manera que se puedan definir los indicadores de cobertura y eficacia para dichos programas.

TABLA 7 PROGRAMAS QUE REQUIEREN PAREO FEDERAL

PROGRAMA	2014(REVISADO)
State Library Program	2021
Academic Facilities Reconstruction and Renovation for Removal of Architectural Barriers	84.001 (No encontrado)
Adult Education State Administered Grant Program	11348
Federal Supplemental Educational Opportunity Grant	96
Special Education Grant to States	107052
Federal Work- study Program	100
Impact Aid	858
Vocation Education Basic Grants to States	18161
Federal Pell Grant	12016
Special Education Technical Assistance and Dissemination to Improve Services and Results for Children with Disabilities	65

Referencias

- Armijo, M. (junio de 2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. *Serie Manuales*, 69. Obtenido de http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM_69_MA.pdf
- Bonnefoy, J., & Armijo, M. (2005). *Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, CEPAL.
- Bonnefoy, J., & Armijo, M. (2005). *Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES.
- Bureau of Labor Statistics. (18 de diciembre de 2013). *Occupational Employment Statistics; May 2012 State Occupational Employment and Wage Estimates, Puerto Rico*. Recuperado el julio de 2015, de Bureau of Labor Statistics: http://www.bls.gov/oes/2012/may/oes_pr.htm#25-0000
- Calvo, C. (8 de diciembre de 2013). *La clave del éxito educativo de Singapur en Pisa: Todo se juega en la escuela primaria*. Recuperado el julio de 2015, de ABS.es: Sociedad: <http://www.abc.es/sociedad/20131208/abci-exito-educativo-singapur-201312051957.html>

- Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU). (mayo de 2015). *Salud*. Obtenido de Centro de Información de las Naciones Unidas: <http://www.cinu.mx/temas/salud/>
- CEPAL. (2015). *Educación, cambio estructural y crecimiento inclusivo en América Latina*. Naciones Unidas. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37843/S1500197_es.pdf?sequence=1
- Comisión de Consenso Educativo. (2009). *Educación de Calidad Mundial: Un proyecto de país*. Fundación Comunitaria de Puerto Rico.
- Comisión para Evaluar el Sistema de Salud del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (2005). *Hacia el Desarrollo Integral del Sistema de Salud de Puerto Rico*. Retrieved mayo 28, 2015, from https://apoyoalcuidador.files.wordpress.com/2007/10/informe_final_sist_salud_pr_gobernador.pdf
- Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (25 de julio de 1952).
- Constitution of WHO*. (2015). Recuperado el mayo de 2015, de World Health Organization: <http://www.who.int/about/mission/en/>
- Departamento de Educación de Puerto Rico. (2015). *Filosofía Educativa*. Retrieved from Departamento de Educación de Puerto Rico: <http://de.gobierno.pr/conoce-al-de/41-institucion/1141-filosofia-educativa>
- Departamento de Educación, Sub-secretaría para Asuntos Académicos. (2013). *Agenda Académica: Una agenda de país para transformar la educación 2013-2016*. San Juan, Puerto Rico: Departamento de Educación .
- Departamento de Salud. (2012). *Puerto Rico Healthy People 2020: Strategic Plan*. San Juan, Puerto Rico: Secretaria Auxiliar de Planificación y Desarrollo.
- Departamento de Salud. (2014). *Informe de la Salud en Puerto Rico*. Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo.
- Disdier, O. M., & Marazzi Santiago, M. (2013). *Perfil del Sistema Educativo de Puerto Rico: Año Escolar 2010-2011*. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico. Recuperado el julio de 2015, de <http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=JmyeNRFU1ZI%3d&tabid=186>
- Disdier, O., Pesante, F., & Marazzi, M. (2012). *Encuesta de Alfabetización en Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.
- Dye, C., Boerma, T., Evans, D., Harries, A., Lienhardt, C., McManus, J., . . . Zacharia, R. (2013). *The World Health Report 2013: Research for Universal Health Coverage*. World Health Organization. Recuperado el mayo de 2015, de http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85761/2/9789240690837_eng.pdf

- El Nuevo Día. (2012, diciembre 17). Sin control la deserción escolar en Puerto Rico. *El Nuevo Día*.
- El Nuevo Día. (11 de julio de 2015). Tribuna invitada: pobreza y aprovechamiento escolar. *El Nuevo Día*.
- Evans, D., & Hsu, J. (2013). Editorial: Universal health coverage and universal access. *Who Bulletin*, 91(8). Recuperado el mayo de 2015, de <http://www.who.int/bulletin/volumes/91/8/13-125450.pdf>
- Grifel, S. S. (verano de 1993). Performance Measurement and Budgetary Decision Making. *Public Productivity & Management Review*, 16(4), 403-407.
- Health and Development*. (2015). Recuperado el mayo de 2015, de World Health Organization: <http://www.who.int/hdp/en/>
- Hernández Cantero, M. C., & Maquillón Sánchez, J. (s.f.). Evaluación de las Características de las Características de Aprendizaje de los Estudiantes de Educación Primaria. Propuesta de Nuevas Herramientas para la Intervención. Facultad de Educación, Universidad de Murcia. Recuperado el julio de 2015, de http://www.um.es/c/document_library/get_file?uuid=c23ee44d-66e2-4d30-9755-44b6300631fd&groupId=299436
- IBM Institute for Business Value. (2011). *The Power of analytics for public sector: Building analytics to accelerate outcomes*. Somers, NY: IBM Global Services.
- Instituto Latinoamericano y de Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL. (noviembre de 2003). Los indicadores de evaluación al desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina. *Boletín del Instituto*(13). Recuperado el febrero de 2014, de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/14034/boletin13.pdf>
- Ladd, H., & Rivera-Batiz, F. L. (2006). Education and Economic Development. In S. M. Collins, B. P. Bosworth, & M. A. Soto-Class (Eds.), *The Economy of Puerto Rico; Restoring Growth* (pp. 189-254). Washington, DC: Center for the New Economy; Brookings Institution.
- Maldonado, N. (s.f.). Historia de los servicios de salud pública. *Galenus*(02). Recuperado el 28 de mayo de 2015, de <http://www.galenusrevista.com/Historia-de-los-servicios-de-salud.html>
- Marchildon, G. (2013). Canada: Health System Review. *Health Systems in Transition*, 15(1), págs. 1-17.
- McKinsey & Company. (2007). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Recuperado el julio de 2015, de <http://www.mecd.gob.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxieccce05informemckinsey2007.pdf?documentId=0901e72b813f69f2>
- Ministry of Education Singapore. (21 de octubre de 2013). *Parliamentary Replies*. Recuperado el julio de 2015, de Ministry of Education Singapore: <http://www.moe.gov.sg/media/parliamentary-replies/2013/10/government-expenditure-on-education.php>

- National Performance Review. (1997). *Serving the American Public: Performance Measurement (Benchmarking Study Report)*. Recuperado el junio de 2014, de <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/benchmrk/nprbook.html>
- OECD. (2005). *OECD Reviews of Health Systems: Mexico*. París. Recuperado el mayo de 2015, de http://www.borderhealth.org/files/res_839.pdf
- OECD. (2014). *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>
- Organización Mundial de la Salud. (2011). *Resumen: Informe Mundial sobre la Discapacidad*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. Recuperado el julio de 2015, de http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf
- Ramírez, R. (2012, enero-mayo). El Sistema de Salud de Puerto Rico. (I. Collazo De Jesús, & J. Laborde, Eds.) *Boletín de Economía*, XI(2).
- Renewign America. (2013). *Remedial Education: Federal Education Policy*. Progress Report and Scorecard, Council on Foreign Relations. Recuperado el julio de 2015, de <http://www.cfr.org/united-states/remedial-education-federal-education-policy/p30141>
- Rice, T., Rosenau, P., Unruh, L., Barnes, A., Saltman, R., & Van Ginneken, E. (2013). United States of America: Health System Review. *Health Systems in Transition*, 15(3), pp. 1-431.
- Rigau-Pérez, J. (diciembre de 2000). La Salud en Puerto Rico en el siglo XX.
- Rodríguez Meléndez, R. (2006, junio). La educación en Puerto Rico (1900-2005). Retrieved from <http://www.puertadetierra.info/educacion2.asp>
- Ruggles, S., Alexander, J. T., Genadek, K., Goeken, R., Schroeder, M. B., & Sobek, M. (2010). *Integrated Public Use Microdata Series: Version 5.0 [Machine-readable database]*. Minneapolis: University of Minnesota.
- Salud*. (s.f.). Recuperado el mayo de 2015, de Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU): <http://www.cinu.mx/temas/salud/>
- Sánchez, J. (2012, enero-mayo). Sistemas Integrados de Salud - Una Alternativa. (I. De Jesús Collazo, & J. Laborde, Eds.) *Boletín de Economía*, XI(2).
- Shack Yalta, N. (agosto de 2003). Avances en la implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos en Perú. *Serie Seminarios y Conferencias : Gestión pública por resultados y programación plurianual*, págs. 39-59.
- The World Bank Group. (2015). *Data: School enrollment, primary (%net)*. Recuperado el julio de 2015, de The World Bank: <http://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.NENR/countries>
- UNESCO. (2009). *UNESCO*. París: Oficina de Información Pública UNESCO. Recuperado el julio de 2015, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147330s.pdf>

UNESCO. (2015). *Education for All Global Monitoring Report 2000-2015: Achievements and Challenges*. UNESCO Publishing. Recuperado el julio de 2015, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002322/232205e.pdf>

Woodbridge, J. (12 de enero de 2012). El secreto de Singapur. *La Nación*. Recuperado el julio de 2015, de http://www.nacion.com/archivo/secreto-Singapur_0_1243875743.html

MARCO CONCEPTUAL PARA EL DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES DE DESEMPEÑO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE FAMILIAS Y NIÑOS

*Todo niño tiene derecho a sobrevivir y prosperar,
a recibir educación, a no estar sujeto a violencia
y abusos, a participar y a ser escuchado.*
Ban Ki-Moon, Secretario General, Naciones Unidas

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta una propuesta de indicadores de desempeño para la Administración de Familias y Niños. En su desarrollo se siguió la metodología descrita en los "Apuntes sobre el sistema de medición del desempeño: Modelo para el diseño de indicadores por agencia" que forma parte de este informe.

El análisis realizado para definir los indicadores incluyó la evaluación de la misión de la agencia respecto de su ley habilitadora, la correspondencia entre su estructura programática y su estructura organizacional, y el avance en el desarrollo de políticas públicas y programas innovadores.

Se examinan los lineamientos y recomendaciones de organismos internacionales relacionados con el desarrollo de políticas públicas para atender los retos que representan la violencia contra los niños y el maltrato infantil; y la posición de Puerto Rico respecto de los estándares internacionales.

En consideración al resultado del análisis realizado, se proponen indicadores de desempeño para los programas de protección de los niños y prevención del maltrato. Los indicadores propuestos corresponden a los niveles de prioridad identificados en la metodología.

Esta propuesta de indicadores se refiere exclusivamente a la Administración de Familias y Niños. El Secretariado del Departamento de la Familia y sus demás componentes deben incluirse en fases posteriores de este proyecto para tener una perspectiva completa e integrada de todos los programas dirigidos a los niños y a las familias. Esta inclusión resulta indispensable por constituir el Departamento de la Familia, la agencia líder en el área de Bienestar Social.

ÁREA TEMÁTICA Y RELEVANCIA SOCIAL

En 1959 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la **Declaración de los Derechos del Niño** que establece los derechos de los niños en diez principios. En el Preámbulo de la declaración se establece que el niño, por su falta de madurez física y mental necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento.

El 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la **Convención sobre los Derechos del Niño**. El documento que consta de 54 artículos consigna los derechos económicos, sociales y culturales de los niños. Este es el tratado sobre derechos humanos que se ha aprobado más rápidamente. Hasta ahora, la **Convención sobre los Derechos del Niño** ha sido firmada por 190 de 193 Estados, aunque hay algunas reservas sobre ciertos fragmentos del documento. Ningún otro tratado internacional sobre derechos humanos ha provocado tal consenso por parte de los gobiernos. En la actualidad solo tres países no han ratificado la convención: Estados Unidos, Somalia y Sudán del Sur.

Estados Unidos no ha ratificado la Convención porque ciertos Estados desean reservarse el derecho a dictar pena de muerte a menores de edad. La Corte Suprema de Estados Unidos sostiene que es constitucional que los gobiernos estatales ejecuten niños. El caso de Somalia es bastante diferente. Somalia aún no ha ratificado la Convención debido a su inestabilidad política, y por ende, a la ausencia de estructuras administrativas y políticas sólidas capaces de llevar a cabo tal compromiso de forma representativa para toda la nación. Sin embargo e independiente de esa situación, Somalia firmó la convención el 9 de mayo del 2002. Desde el 9 de julio del 2011, Sudán del Sur se constituyó en el Estado número 193. Recién constituido, no ha firmado o ratificado la convención.

Los ocho derechos básicos de los niños son: vida, educación, alimentación, salud, acceso al agua, identidad, libertad y protección.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define el maltrato infantil como los abusos y la desatención de que son objeto los menores de 18 años, e incluye todos los tipos de maltrato físico o psicológico, abuso sexual, desatención, negligencia y explotación comercial o de otro tipo que causen o puedan causar un daño a la salud, desarrollo o dignidad del niño, o poner en peligro su supervivencia, en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder.

Según la OMS, los estudios internacionales revelan que una cuarta parte de todos los adultos manifiestan haber sufrido maltratos físicos de niños. Una de cada 5 mujeres y uno de cada 13 hombres declaran haber sufrido abusos sexuales en la infancia. Además, muchos niños son objeto de maltrato psicológico (también llamado maltrato emocional) y víctimas de desatención. Se calcula que cada año mueren decenas de miles de niños menores de 15 años por homicidio. Esta cifra minimiza el alcance del problema, dado que una importante proporción de las muertes debidas al maltrato infantil se atribuyen erróneamente a caídas, quemaduras, ahogamientos y otras causas.

La OMS destaca que los niños son las víctimas y que nunca se les podrá culpar del maltrato. No obstante, hay una serie de características del niño que pueden aumentar la probabilidad de que sea maltratado:

- la edad inferior a 4 años y la adolescencia;
- no ser deseados o de no cumplir las expectativas de los padres;
- tener necesidades especiales, llorar mucho o tener rasgos físicos diferentes

Hay diversas características de las comunidades y las sociedades que pueden aumentar el riesgo de maltrato infantil, entre ellas:

- las desigualdades sociales y de género;
- la falta de vivienda adecuada o de servicios de apoyo a las familias y las instituciones;
- los niveles elevados de desempleo o pobreza;
- la disponibilidad fácil del alcohol y las drogas;
- las políticas y programas insuficientes de prevención del maltrato, la pornografía, la prostitución y el trabajo infantiles;
- las normas sociales y culturales que debilitan el estatus del niño en las relaciones con sus padres o fomentan la violencia hacia los demás, los castigos físicos o la rigidez de los papeles asignados a cada sexo;
- las políticas sociales, económicas, sanitarias y educativas que generan malas condiciones de vida o inestabilidad o desigualdades socioeconómicas.

Como parte de su esfuerzo para salvaguardar los derechos de los niños y para contener la violencia en su contra, las Naciones Unidas creó el **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia**, en Inglés "United Nations Children's Fund". La UNICEF tiene como objetivo promover la defensa de los derechos de los niños, suplir sus necesidades básicas y contribuir a su desarrollo. Está presente en 193 países y territorios de todo el mundo. UNICEF se rige por los Derechos del Niño y trabaja para que esos derechos se conviertan en principios éticos perdurables y en códigos internacionales de conducta para los niños.

Los esfuerzos para contener la violencia y el maltrato contra los niños son insuficientes y las cifras son según los expertos, aterradoras. El experto en el tema, Paulo Sérgio Pinheiro, en su estudio sobre la violencia contra los niños, comisionado por las Naciones Unidas (2006), lo resume de la manera siguiente:

"La violencia contra los niños jamás es justificable; toda violencia contra los niños se puede prevenir. La violencia contra los niños existe en todos los países del mundo, independientemente de las culturas, clases sociales, niveles educativos, ingresos y origen étnico. En contra de las obligaciones que exigen los derechos humanos y de las necesidades de desarrollo de los niños, la violencia contra éstos está socialmente consentida en todas las regiones, y frecuentemente es legal y está autorizada por el Estado.

La violencia contra los niños es multidimensional y exige una respuesta multifacética. Proteger a los niños de la violencia es una cuestión urgente. Los niños han sufrido durante siglos la violencia de los adultos sin ser vistos ni oídos. Ahora que las consecuencias de toda forma de violencia contra los niños están comenzando a ser más conocidas, es necesario prevenir esta violencia y proteger a los niños de manera eficaz, como lo exige su derecho incuestionable."

El estudio de UNICEF sobre violencia contra los niños de 2014 revela que 6 de cada 10 niños sufren maltrato físico diariamente. El porcentaje equivale a que aproximadamente a 1.000 millones de niños padecen maltrato de parte de sus cuidadores. La mayoría de los niños sufren una combinación de castigos físicos y psicológicos. Se plantea que cada cinco minutos un niño muere a causa de la violencia. De acuerdo con la Unicef, no hay país que se libre de este terrible mal. El informe da cuenta de un niño asesinado a manos de su padre por haberse orinado en la cama. En 2012, 95,000

niños y niñas menores de 20 años fueron asesinados. Actualmente en muchos países el castigo físico es normal, como es el caso de Australia, donde 1 de cada 10 familias aboga por castigar a sus hijos con bastones, palos o cinturones; o Reino Unido, donde 17.000 niños deben recibir atención especial tras haber sufrido abusos y maltratos (Unicef, 2014).

Consistente con lo anterior, estudios de la Organización Mundial de la Salud arrojan que los abusos sexuales en la infancia, que son una grave modalidad del maltrato a los niños, explican algunos de los trastornos mentales de los adultos. Se atribuye a abusos sexuales en la infancia el 6% de los casos de depresión, 6% de los casos de abuso de alcohol, 8% de los intentos de suicidio, 10% de los trastornos de pánico, y 27% de los trastornos post traumáticos.

El referido estudio de Paulo Sérgio Pinheiro concluye que la violencia contra los niños se ejerce en el hogar y la familia, en la escuela y en los establecimientos educativos, en los sistemas de atención social y en los sistemas judiciales y en la comunidad. Para atajar este esquema de violencia contra los niños se recomienda dar prioridad a la prevención, promover valores no violentos y concienciación, aumentar la capacidad de todos los que trabajan con y para los niños, proporcionar servicios de recuperación y reinserción social, asegurar el cumplimiento con la perspectiva de género y asegurar la rendición de cuentas y poner fin a la impunidad.

La OMS también reconoce que la prevención, como la manera más eficaz de erradicar el maltrato a los niños, requiere un enfoque multisectorial. Los programas eficaces son los que prestan apoyo a los padres y les aportan conocimientos y técnicas positivas para criar a sus hijos. Entre ellos se encuentran:

- las visitas domiciliarias de profesionales de la salud, especialmente enfermeras y trabajadores sociales para ofrecer apoyo, formación e información;
- la formación de los padres, generalmente en grupos, para mejorar sus aptitudes para criar a los hijos, mejorar sus conocimientos sobre el desarrollo infantil y alentarlos a adoptar estrategias positivas en sus relaciones con los hijos, y
- las intervenciones con múltiples componentes, que generalmente incluyen el apoyo a los padres y su formación, la educación preescolar y la atención al niño.

También se requiere reducir los embarazos de adolescentes⁴⁰, reducir el uso de alcohol, mejorar los servicios de salud prenatal, programas pre-escolares y prevención del suicidio.

⁴⁰ El índice internacional de madres adolescentes íntimamente relacionado con la prevención del maltrato infantil se mide a partir del número de madres adolescentes (15 a 19 años) por cada mil niñas en esa edad. En Puerto Rico en 2015 el índice es de 45. Una reducción de 9 respecto del 2008. Aun con esa reducción excede por 20 el índice en Estados Unidos que es de 26. Cuando lo comparamos con países desarrollados la situación es más desventajosa: Alemania 3. Australia 11, Canadá 14, España 10, Singapur 6. Suiza 2. En los países latinoamericanos la situación es más alarmante: Argentina 54, Brasil 70, Chile 55, Colombia 68, México 62 y República Dominicana 98 (Datos del Banco Mundial 2014).

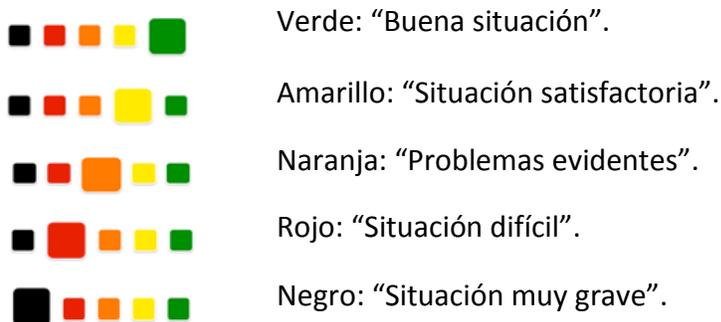
En septiembre de 2009, la OMS presentó su Modelo Ecológico para una vida libre de violencia en ciudades seguras que en resumen propone un enfoque integrado y multisectorial (Olivares Ferreto, OMS, septiembre de 2009)

ÍNDICE DE MATERIALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

El Índice de Materialización de los Derechos del Niño (IMDN) es una puntuación entre 0 y 10 que se otorga para indicar el nivel de cumplimiento de los Derechos del Niño en cada país. Entre más elevado sea el IMDN, mayor es el cumplimiento y respeto por los Derechos del Niño en el país. El Índice de Materialización de los Derechos del Niño es un valor de referencia utilizado para clasificar a los países según la tasa del nivel de logro y el respeto a los derechos del niño. Es un indicador obtenido por la combinación de medidas estadísticas, a las cuales han sido atribuidos valores que determinan su ponderación en el cálculo. Este instrumento estadístico creado por la Asociación Humanium basado en las fuentes que se consideran confiables en su campo.

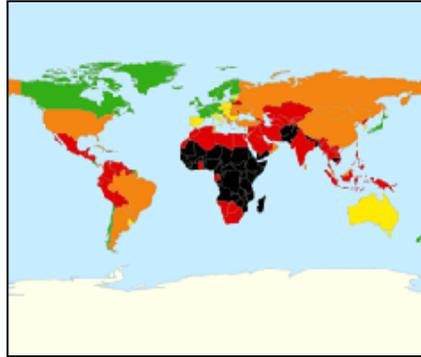
El IMDN tiene en cuenta principalmente en su cálculo los elementos siguientes: tasa de mortalidad de menores de 5 años; esperanza de vida de los recién nacidos; escolaridad; los niveles de pobreza; peso al nacer; VIH; trabajo infantil; matrimonio infantil; mutilación genital femenina; los registros de nacimientos; impacto ecológico sobre el futuro de los niños; derecho a la libertad; sentido de satisfacción con la vida; guerra y otras situaciones de violencia.

El IMDN se ilustra visualmente por cinco colores que indican 5 niveles de la situación de los derechos del niño en el país:



Al aplicar la escala del IMDN a los países del mundo, en la Figura 1 se observa en los Estados Unidos y América Latina la predominancia del color naranja: Problemas evidentes.

FIGURA 1: SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS



Fuente: Asociación Humanium

POLÍTICA PÚBLICA SOBRE LOS NIÑOS EN PUERTO RICO

La violencia contra los niños es un problema recurrente en Puerto Rico. En el 2012, el Departamento de la Familia recibió 34,759 referidos de maltrato. Los pasados dos años el número de referidos fueron: 34, 376 en el 2013 y 30,044 en el 2014.

Hasta 1968 la situación de los niños en Puerto Rico se atendía desde la División de Bienestar Público del Departamento de Salud. En 1968 se creó el Departamento de Servicios Sociales mediante la Ley Núm. 171-1968, efectivo el 1ro de enero de 1969, y se le transfirió la División de Bienestar Público del Departamento de Salud. Esa ley no particularizaba el maltrato a los menores como un tema de país. Su acercamiento al tema era de naturaleza genérica y de la responsabilidad única del nuevo Departamento. El Artículo 3 de la referida Ley dispuso que el Departamento será la agencia responsable de llevar a cabo los programas del Estado Libre Asociado dirigidos hacia la solución o mitigación de los problemas sociales de Puerto Rico. Hacia ese fin estudiará los problemas sociales y diseñará un plan dirigido a la solución o mitigación de dichos problemas.

En 1995 se aprueba el Plan de Reorganización Núm. 1 que re-denomina el Departamento como Departamento de la Familia y le adscribe diversos programas y organismos. Los principales son:

- Administración de Familias y Niños (ADFAN)
- Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF)
- Administración para el Cuidado y Desarrollo y de la Niñez (ACUDEN)
- Administración del Sustento de Menores (ASUME)
- Secretariado

El Plan de Reorganización Núm. 1 de 1995, le asigna a la Administración de Familias y Niños (ADFAN) la responsabilidad por los programas de:

- Cuidado, protección y desarrollo de niños y jóvenes; trabajo social familiar e intervención en casos de adopción, maltrato, abandono, violencia doméstica y otros.
- Protección y cuidado de ancianos e impedidos.

- Desarrollo de trabajo comunitario, con énfasis en servicios de orientación, educación y prevención primaria, dirigidos a facilitar el desarrollo integral de la persona, de manera que sea un individuo autosuficiente.
- Propiciar proyectos colectivos que promuevan una responsabilidad compartida entre la comunidad y el gobierno, donde la comunidad asuma un rol protagónico en el manejo de los problemas que afectan su calidad de vida.

Mediante la Ley Núm. 338-1998, Puerto Rico adoptó la Carta de los Derechos del Niño. La exposición de motivos de la Ley no menciona la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por las Naciones Unidas (1959). Tampoco se refiere a la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), aunque los derechos reconocidos en la legislación son esencialmente los contenidos en los referidos documentos.

La Ley Núm. 338-1998 impone al Departamento de Educación, en coordinación con el Departamento de la Familia y la Oficina de Asuntos de la Juventud, difundir la Carta de los Derechos del Niño. Doce años después de la aprobación de la Ley, la Asamblea Legislativa concluyó que se incumplió con el mandato de divulgación y enmendó la Ley 338 -1998 para disponer que toda institución educativa pública o privada de enseñanza pre escolar, elemental y secundaria debe exponer en un lugar visible los derechos del Niño (Ley 141 -2010).

Esa Carta de Derechos constituye la política pública del Estado Libre Asociado respecto de los niños. El Estado, a través de la promulgación de la Carta de los Derechos del Niño en el año 1998, reconoció que todo niño o niña, desde su nacimiento hasta advenir a la mayoría de edad, tiene el derecho inalienable a lograr su máximo desarrollo y su bienestar. Se le reconoce a cada uno/a el derecho a ser protegido por el Estado de cualquier forma de maltrato que provenga de sus padres, madres o de cualquier persona que lo tenga bajo su cuidado, y a ser separado de su hogar solo cuando se celebre un proceso judicial, y se pruebe que la separación es para su mejor bienestar. La propia Carta exige que la primera alternativa que se considere en sustitución de su hogar biológico sea un hogar de familiares. Si no está disponible, entonces debe considerarse un hogar sustituto o adoptivo.

En el año 2003 se aprobó la Ley para el Bienestar y Protección de la Niñez, Ley 177- 2003. Esa Ley propuso un nuevo enfoque para el bienestar y la protección integral de la infancia y la adolescencia basado en las siguientes premisas:

1. Garantizar el mejor interés y bienestar de las personas menores de edad. Para que se logre el bienestar integral, la infancia y la adolescencia deben ser protegidas de la violencia en el hogar, con prioridad, allí donde se desarrolla su vida y donde tiene sus afectos.
2. Las familias, con el apoyo de la comunidad, de los diferentes sectores sociales y del Estado, tienen el deber de procurar la seguridad, el bienestar y la protección integral de la niñez.
3. Se introduce el principio de co-responsabilidad. La prevención de la violencia en las familias y el maltrato a menores es un imperativo social que involucra a todos los integrantes de la sociedad puertorriqueña. La sociedad debe asumir la responsabilidad compartida hacia la erradicación de la violencia en el hogar, mediante la educación para que todos podamos vivir en una cultura de paz.

4. Las desigualdades socioeconómicas y sus efectos tienden a aumentar la vulnerabilidad de la niñez y de sus familias ante la violencia, aun cuando la violencia intrafamiliar se puede manifestar en cualquier clase social. Ni la pobreza, ni las situaciones de desventaja social y carencias de poder que genera, deben ser factores que impidan el derecho que tiene la infancia y la adolescencia a desarrollarse plenamente con su familia y en su comunidad.

La Ley vigente en cuanto a la protección de los menores es la Ley para la Seguridad, Bienestar y Protección de los Menores, Ley 246- 2011. Esta ley es en extremo abarcadora. Reafirma los principios contenidos en la Ley 177- 2003. En ánimo de facilitar la protección de los menores esta Ley establece y acorta términos, incluido el término para privar a los padres de la patria potestad del menor y liberarlo para la adopción.

El *Plan nacional para la prevención del maltrato de menores en Puerto Rico* es una respuesta multisectorial que responde a la necesidad de combatir el problema de violencia contra la niñez y la adolescencia y la imperiosidad de planificar, integrar y coordinar entre todos los sectores sociales un conjunto de estrategias de prevención que logren efectivamente proteger a la niñez y a la adolescencia de maltrato de menores. El Plan nacional, tiene los objetivos siguientes:

- Establecer una política pública de prevención integrada.
- Realizar esfuerzos coordinados para la prevención del maltrato en el país y lograr respuestas efectivas.
- Promover que los sectores gubernamentales, no gubernamentales, privados comunitarios, universitarios, entidades de base de fe y los medios de comunicación creen conciencia sobre el problema del maltrato y la violencia contra menores y lleven a cabo actividades encaminadas a la prevención del maltrato de menores.
- Realizar actividades permanentes de prevención de la violencia basadas en investigaciones científicas y las prácticas exitosas.
- Promover recomendaciones para el establecimiento y la evaluación de iniciativas y respuestas de prevención ofrecidas en Puerto Rico.

Este Plan cobra singular importancia si consideramos que en Puerto Rico, nueve punto seis (9.6) de cada mil (1,000) menores de 18 años son víctimas de maltrato anualmente. Los tipos principales de maltrato son en orden de recurrencia: negligencia, negligencia, emocional y maltrato físico. El maltrato consistente en negligencia es mayor para el grupo de menores de dos (2) años o menos.

En la mayoría de los casos el agresor es la madre o el padre biológico. Por género, las mujeres son las principales maltratantes con un fuerte 63.2 % de los casos de negligencia y maltrato. Este puede explicarse al considerar el alto índice de hogares a cargo de mujeres. En los casos de abuso sexual, la mayoría de los agresores son hombres de los cuales un poco más de 33% son los padrastros de los menores (Perfil del Maltrato de menores, Instituto de Estadísticas, Departamento de la Familia. 2015).

Proyecto Redes de Apoyo Familiar y Convivencia Comunitaria

ADFAN tiene 5,169 menores bajo custodia, 30,049 referidos actuales de maltrato y 20,874 menores (10,246 familias) en servicios de preservación. La prevención es más costo efectiva que la atención de las consecuencias del maltrato.

El proyecto Redes de Apoyo Familiar y Convivencia Comunitaria del Departamento de la Familia es un piloto dirigido a integrar los servicios de todas las administraciones adscritas al Departamento en colaboración con otras agencias gubernamentales y organizaciones sin fines de lucro para acercar servicios a las comunidades con factores de riesgo.

El propósito de este Proyecto es fomentar el bienestar integral de las familias que viven en comunidades con factores de riesgo, fortaleciendo los lazos paterno y materno filiales, las relaciones de pareja saludables y libres de violencia, enmarcadas en la igualdad de género, los vínculos sociales y su desarrollo socioeconómico. Las metas del Proyecto son: fortalecer los vínculos paterno y materno filiales; fortalecer los vínculos sociales de las familias y el apoyo en momentos de crisis; promover las relaciones de parejas saludables y libres de violencia, enmarcadas en la igualdad de género; asegurar el acceso de las familias a los servicios básicos y mejorar la condición socioeconómica de las familias. Iniciado en septiembre de 2013 atiende el problema de la violencia y el maltrato de menores de manera proactiva, con un enfoque integral y comunitario con énfasis en las mujeres jefas de familia. Los sectores seleccionados para la Fase I del proyecto fueron: Caguas (Bo. Beatriz), Cayey (Bo. Las Vegas), Humacao (Bo. Candelero Abajo,) Mayagüez (Sector El Maní), Trujillo Alto (Bo. Quebrada Negrito) y Vieques. Actualmente existen Centros de Redes en diez (10) comunidades y seis (6) residenciales públicos. Los resultados son alentadores. En las comunidades servidas, la tasa de referidos de maltrato es un 48%. Además, un grupo de más de 100 mujeres se capacitaron para trabajar como Promotoras de Salud y Seguridad o para diseñar un plan de negocios que le permita comenzar pequeñas micro empresas. El Proyecto Redes es una iniciativa en la dirección correcta que debe institucionalizarse

La Ley Núm. 158-2013

Para atender de manera integrada a la población infantil víctima de abuso sexual el 24 de diciembre de 2013 se aprobó la Ley Habilitadora de los Centros de Servicios Integrados a Menores Víctimas de Abuso Sexual, Ley Núm. 158-2013.

Este diseño permite que un niño abusado sexualmente pueda ser atendido de manera integrada por especialistas de la conducta humana y por representantes del ministerio público y recibir el apoyo y ayuda necesaria sin que se le requiera repetir una y otra vez su experiencia. El Artículo 9 de esta Ley dispuso el establecimiento de un Centro modelo inicial en las instalaciones del Centro Biopsicosocial del Recinto de Ciencias Médicas de la Universidad de Puerto Rico. La proyección anual de referidos al Centro Modelo fue de 100 casos. Sin embargo, durante el primer año de operaciones del Centro, el número de referidos fue tres veces esa cantidad (UPR- Diálogo, abril, 2015).

MISIÓN Y DESCRIPCIÓN ORGANIZATIVA DE LA AGENCIA

La misión de ADFAN, según establecido en el Plan de Reorganización Núm. 1 de 1995 es estar a cargo de:

“los programas de protección de niños y jóvenes; trabajo social familiar e intervención en casos de adopción, maltrato, abandono, violencia doméstica y otros; protección y cuidado de ancianos e impedidos; desarrollo de trabajo comunitario, con énfasis en servicios de orientación, educación y prevención primaria, dirigidos a facilitar el desarrollo integral de la persona, de manera que sea un individuo autosuficiente. La Administración, además, propiciará proyectos colectivos que promuevan una responsabilidad compartida entre la comunidad y el gobierno en el cual la comunidad asuma un rol de protagonista en el manejo de los problemas que afectaran la calidad de su vida. El trabajo comunitario estará dirigido a desarrollar la capacidad de autosuficiencia de los individuos y las familias, de manera que se facilite su integración activa en el proceso productivo de la sociedad. La Administración desarrollará sus programas y proveerá sus servicios en forma integral a la familia, y bajo la dirección del Secretario/a, coordinará sus operaciones y servicios con los demás componentes del Departamento y a través de los Centros de Servicios Integrales.”

En el documento de Presupuesto aprobado para ADFAN para el año fiscal 2014-2015 se le adscribe la Misión siguiente:

"Facilitar y proveer oportunidades de desarrollo económico y social, de forma ágil y coherente a las personas en desventaja social y económica. Esto, con el propósito de apoderar a nuestras familias y que alcancen la autosuficiencia, la integración al desarrollo socioeconómico de manera productiva y fomentar la buena convivencia familiar y comunitaria.”

Una lectura de la misión que aparece en el documento de presupuesto lleva de inmediato a concluir que no corresponde al mandato que el Plan de Reorganización Num.1 le impone a ADFAN y que está más relacionada con asuntos socioeconómicos. En efecto corroboramos que esa Misión es la misma que figura en el Presupuesto de la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia para el año 2014-2015. En el Presupuesto 2015-2016 de ADFAN la Misión se modificó en los términos siguientes:

"Promover y apoyar los esfuerzos de individuos, familias y comunidades para que aporten a su propio desarrollo y al de la sociedad. A tales fines, facilita la prestación de servicios sociales, educativos y preventivos, dirigidos a lograr una mejor y más efectiva participación, igualdad y justicia social.”

En el Plan Estatal 2015-2019 (PR CFSP 2015-2019 - ADFAN), preparado por ADFAN para cumplir con requerimientos de la *Federal Child and Family Services Review* (CFSR) se incluyó la siguiente misión:

“Somos facilitadores en la provisión de servicios preventivos, de apoyo y remediales para familias y comunidades para desarrollar sus fortalezas, capacidades y autosuficiencia y habilitarlos para que sean una parte integral de la sociedad.” (PR CFSP 2015-2019 - ADFAN)

La Misión modificada incluida en el Presupuesto 2015-2016 y la incorporada en el Plan Estatal tienen bastante similitud. Llama la atención que su contenido omita cualquier referencia particular a los niños siendo éstos definitivamente el centro y razón de ser de ADFAN.

El Plan de Reorganización Núm. 1 le asigna a ADFAN responsabilidad por los programas siguientes:

- Cuidado, protección y desarrollo de niños y jóvenes; trabajo social familiar e intervención en casos de adopción, maltrato, abandono, violencia doméstica y otros.
- Protección y cuidado de ancianos e impedidos
- Desarrollo de trabajo comunitario, con énfasis en servicios de orientación, educación y prevención primaria, dirigidos a facilitar el desarrollo integral de la persona, de manera que sea un individuo autosuficiente.
- Propiciar proyectos colectivos que promuevan una responsabilidad compartida entre la comunidad y el gobierno, donde la comunidad asuma un rol protagónico en el manejo de los problemas que afectan su calidad de vida.

Efectivo el 2 de febrero de 2004, la OGP aprobó la reorganización de la Administración de Familias y Niños para expandir los trámites, flujo de trabajo e información de los programas operacionales. Esta reorganización consiste de cinco Administraciones Auxiliares de Programas, las cuales son:

- Servicio de Preservación y Fortalecimiento Familiar
- Protección Social
- Cuidado Sustituto y Adopción
- Servicio de prevención en la Comunidad
- Servicio a Persona de Edad Avanzada y Adultos con Impedimentos.

Cada uno de esos programas constituye una Administración Auxiliar que a su vez tiene otros programas y servicios.

El programa de **Protección Social** recibe y atiende situaciones de familias con niños, situaciones de maltrato a niños, adultos con impedimentos y personas de edad avanzada, violencia doméstica, desamparo y otros. Este programa consiste de los siguientes subprogramas: Programa de Emergencias Sociales (PES), el Programa de Servicios de Emergencia 9-1-1 y 10 unidades de investigaciones especiales. En el 2014, se recibieron 121,758 llamadas. El Programa de **Preservación y Fortalecimiento Familiar** ofrece servicios de preservación y fortalecimiento familiar mediante el desarrollo de planes de servicios a las familias para prevenir la recurrencia de maltrato y la remoción de los menores de su hogar. Ofrece seguimiento a las familias a las que se les devuelve la custodia de menores para prevenir la reincidencia de maltrato. También, es responsable entre otros, por servicios de: Amas de Llave y Maltrato Institucional de Menores con Problemas de Conducta.

El Programa de **Cuidado Sustituto y Adopción** supervisa los establecimientos que ofrecen cuidados a menores bajo la custodia de ADFAN. El Programa además expide certificaciones de los hogares que tengan hasta dos menores en cuidado sustituto, ofrece los servicios de adopción de menores y el Servicio de Vida Independiente.

El Programa de **Servicios a Personas de Edad Avanzada y Adultos con Impedimentos** ofrece servicios para promover y mejorar la calidad de vida de las personas de edad avanzada. Este programa ofrece a estas personas lo siguiente: Orientación y Consejería, Servicios de Protección, Centros de Actividades Múltiples, Servicio de Amas de Llave y Servicios de Hogar Sustituto. El próximo gran reto de ADFAN lo constituye la población de 60 o más. Este grupo también denominado adultos mayores totaliza 784,110, equivalente al 21.3% de la población total. Para 2020, el número de adultos mayores será de alrededor de un millón. Actualmente ADFAN tiene 3,734 adultos mayores en cuidado sustituto a un costo promedio de \$1,300 mensuales y tiene alrededor de 2,000 solicitudes sin atender.

El Programa de **Servicios de Prevención en la Comunidad** desarrolla actividades y proyectos especiales dirigidos a mejorar la calidad de vida de las comunidades abiertas y residenciales públicos. Administra, supervisa y delega fondos federales a las entidades elegibles que ofrecen servicios y programas dirigidos a promover la autosuficiencia de los individuos y familias bajo los niveles de pobreza. Además, aminora las causas de la pobreza. También, delega fondos para mejorar los hábitos nutricionales y la calidad de vida de adultos mayores y deambulantes.

Notamos que el documento de Presupuesto 2014-2015 denomina algunos de los programas de manera diferente a la designación que tienen en la agencia y con la que figuran en la estructura organizativa aprobada por la OGP por lo que es necesario uniformar la denominación de programas y subprogramas. La Tabla 1 refleja esas diferencias.

El Presupuesto total de ADFAN para el año 2014-2015 fue de \$227,723 millones. En el Plan Nacional, se indica que para atender los 6,000 niños removidos que están bajo la custodia de la agencia se dedican \$73 millones anuales de fondos estatales.⁴¹

TABLA 1 DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA PORCENTUAL POR PROGRAMA AÑO FISCAL 2015

OGP	ADFAN	Distribución Presupuestaria (%)
Servicio de Emergencia 911/ Línea de Maltrato de Menores	Protección Social	1.88%
Servicio a Familias con Niños	Preservación y Fortalecimiento de la Familia	58.33%
Servicios Integrados a la Comunidades	Servicios de Prevención en la Comunidad	13.16%
Servicios Sociales a Personas de Edad Avanzada y con Impedimento	Servicios a Personas de Edad Avanzada y con Impedimento	23.70%

⁴¹ De poderse dedicar una cuarta parte de esos recursos a prevención el problema del maltrato se reduciría sustancialmente y el número de niños bajo la custodia del estado sería mínimo.

OGP	ADFAN	Distribución Presupuestaria (%)
Supervisión y Reglamentación de Facilidades Residenciales para Niños	Cuidado Sustituto y Adopción	2.93%

Estructura organizacional según el presupuesto de 2014-2015

- Administración Auxiliar de Cuidado Sustituto y Adopción
- Administración Auxiliar de Preservación y Fortalecimiento a la Familia y Comunidad
- Administración Auxiliar de Protección Social
- Administración Auxiliar de Servicios a Personas de Edad Avanzada y Adultos con Impedimentos
- Administración Auxiliar de Servicios de Prevención en la Comunidad
- Oficina de Administración
- Oficina de Asuntos Legales
- Oficina de Planificación, Evaluación y Desarrollo
- Oficina de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional
- Oficina de Sistemas de Información
- Oficina del Administrador

Existe una perfecta correlación entre la a estructura programática y el diseño organizacional. La estructura programática está alineada con la misión de la Administración según establecida en el Plan de Reorganización Núm. 1 -1995 y en las diferentes leyes que administra. La estructura organizacional está definida en función de las áreas programáticas. Se realizó un análisis comparativo de los objetivos establecidos en el Plan de Reorganización Núm. 1 -1995 con los objetivos de cada uno de los programas y se encontró que hay correspondencia entre los objetivos de la Agencia y cada uno de los programas.

El Plan Estratégico del Departamento de la Familia para el periodo 2013-2016, incluye a la ADFAN y en consecuencia enfoca los esfuerzos de ADFAN a su cumplimiento. Los primeros dos compromisos fundamentales del Plan están directamente atados a las funciones programáticas de ADFAN: Prevención de la violencia en las familias, particularmente el maltrato de niños, niñas y adolescentes y Proteger la niñez de condiciones de maltrato y abandono. Ese Plan tiene cinco ejes de los cuales dos están directamente atados a las funciones programáticas de ADFAN. Cada uno de estos ejes tiene sus propios indicadores desempeño.

El Plan Estatal de ADFAN (2015-2019 PR CFSP) es otro documento que rige el funcionamiento de la agencia. Este es un Plan de Mejoramiento requerido por la *Federal Child and Family Services Review* para asegurar que ADFAN cumple con los estándares de la administración de fondos federales. El Plan incluye estándares de calidad y tiempo para tener el primer contacto con el menor víctima de maltrato según las normas establecidas para cada situación particular; el número de visitas de trabajadores sociales a los hogares como medida para evitar remociones; y la adopción de un sistema de información confiable, entre otros.

MODELO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

El modelo tiene el propósito de desarrollar indicadores para medir el Desempeño de la Administración de Familias y Niños de Puerto Rico (ADFAN), que faciliten y promuevan procesos continuos de evaluación, rendición de cuentas, reconocimiento de logros y acciones correctivas según sean requeridas en consideración al resultado de las evaluaciones.

Los indicadores identificados para ADFAN, que deberán ser reportados a la OGP están alineados con la misión y objetivos de la ADFAN, con las recomendaciones de los organismos internacionales y con los estándares de la *Administration for Children & Families*, agencia federal que provee alrededor del 25 % de los fondos de ADFAN.

ADFAN cuenta con varias herramientas para recopilar información estadística, tales como: el *Adoption and Foster Care Analysis and Reporting System (AFCARS)*, Sistema de Información de Registro Central y Servicios (SIRCSe) y Registro Estatal Voluntario de Adopción (REVA). Actualmente están trabajando en el desarrollo de un Sistema Integrado de Manejo de Casos y Referidos (SIMCAR). El sistema, que será esencialmente manejado por los trabajadores sociales, manejadores de casos y supervisores, está diseñado en función del protocolo que estos profesionales deben seguir en el manejo de los casos en las distintas etapas de intervención.

TABLA 2 INDICADORES NIVEL DE PRIORIDAD 1

NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Número de referidos de maltrato anual	El total de casos referidos para investigación por maltrato anualmente
Por ciento de casos de maltrato fundamentados	[Casos referidos en los que se encontró fundamento/ total de casos referidos]*100
Por ciento de casos donde se cumplió con el tiempo de respuesta para contacto inicial (cara a cara) con las víctimas del maltrato según escala de cumplimiento. Escala Peligro presente: 0-4 horas Peligro inminente: antes de 24 o 48 horas si está en un lugar seguro Alegación de Maltrato: 0 a 4 días	[# de casos donde se cumplió con el tiempo de respuesta aplicable/# de casos donde se realizó un contacto inicial]*100
Total de niños removidos del hogar	Total anual de niños removidos del hogar por maltrato
Por ciento de casos que culminaron en la remoción de menores	[total de casos de maltrato que requirieron una medida protectora consistente en remoción /total de casos de maltrato fundamentados]*100
Por ciento de casos donde se completa el Plan Permanente en 30 días (anual)	[Casos de maltrato para los cuales se completa el Plan Permanente del Menor en 30 días desde la medida protectora/ del total de casos con medida protectora]*100

NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Por ciento de casos de maltrato que corresponde a la categoría de abuso sexual (anual)	[Total de casos de maltrato en la modalidad de abuso sexual /total de casos de maltrato fundamentados]*100
Número de casos de abuso sexual de menores reportados	Total de casos anuales de abuso sexual de menores reportados
Por ciento de cumplimiento de visita mensual de TS a menores en hogares en riesgo (mensual)	[# de menores en riesgo en hogares supervisados que recibieron al menos una visita del trabajador social en el mes / número total de menores en riesgo en hogares supervisados]*100
Por ciento de cumplimiento de visitas mensuales de TS a menores en cuidado sustituto (mensual)	[# de menores en cuidado sustitutos que recibieron al menos una visita del trabajador social en el mes / número de menores en cuidado sustituto]*100
Por ciento de muertes de menores atribuibles a maltrato	[# de muertes de menores atribuibles a maltrato / # de muertes de menores]*100
Tasa de muertes por maltrato de menores bajo la custodia de ADFAN	[# de muertes de menores en centros administrados o supervisados por ADFAN/ total de menores que residen en centros administrados o supervisados por ADFAN]*100
Tasa de Adopción	[# de adopciones/ total de menores disponibles para adopción]*100
Promedio de casos asignados por Trabajador Social	Total de casos asignados/# de trabajadores sociales trabajando casos
Tasa de reingresos de menores a cuidado sustituto	[Reingresos de menores a cuidado sustituto/ Número de menores reunidos el año anterior]*100
Recurrencia de maltrato en hogares en riesgo bajo la supervisión del programa	[# de casos de hogares en riesgo bajo supervisión donde hubo recurrencia de maltrato/ total de hogares en riesgo bajo supervisión]*100

TABLA 3 INDICADORES NIVEL DE PRIORIDAD 2

NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Costo promedio de llamadas de emergencia recibidas	Costo del contrato del <i>call center</i> servicios/ Número de llamada recibidas
Costo promedio de investigaciones completadas	Presupuesto asignado al programa / Número de investigaciones completadas
Costo de nómina de trabajadores sociales por investigación	Gasto de nómina de trabajadores sociales del programa/ Número de investigaciones completadas
Horas promedio de capacitación ofrecidas en investigación de referidos a trabajadores sociales	Horas de capacitación ofrecidas a trabajadores sociales en investigación de referidos /# de trabajadores sociales que trabajan en el área

NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Horas promedio de capacitación ofrecidas en investigación de referidos a supervisores	Horas de capacitación ofrecidas a supervisores en investigación de referidos /# de supervisores que trabajan en el área
Cumplimiento de protocolo de investigación	[# de casos en que se cumplió con el protocolo de investigación / total de caso investigados]*100
Por ciento de menores reunificados en 12 meses después de la remoción	[# de menores reunificados en 12 meses después de la remoción/ número de menores removidos el año anterior]*100
Por ciento de niños en cuidado sustituto matriculados en la escuela	[# de menores en cuidado sustituto matriculados en la escuela/número de menores en cuidado sustituto]*100
Por ciento de menores en cuidado sustituto que son visitados por sus progenitores (mensual)	[# de niños que recibieron al menos una visitas de un progenitor en el mes/ # de niños en cuidado sustituto]*100

Recomendaciones para la Agencia

El Plan Nacional para la Prevención del Maltrato de Menores en Puerto Rico es un documento de extraordinario valor que establece una hoja de ruta que, de ejecutarse según establecido en el Plan, de seguro permitirá resultados positivos en el esfuerzo de atajar y reducir al mínimo este mal que tanto daño hace a nuestros niños y al país.

El Plan examina el maltrato a los menores con una mirada amplia que incluye la literatura sobre el tema, las prácticas basadas en evidencia científica, la atención al maltrato a nivel internacional y la realidad particular de Puerto Rico. El Plan fue desarrollado mediante un proceso inclusivo de todos los actores y sectores que puedes aportar a un entendimiento del problema y en la identificación de alternativas para su atención efectiva. Las recomendaciones están en absoluta armonía por lo establecido por la Organización Mundial de la Salud, la Unicef y otros organismos internacionales. La prevención, el enfoque multisectorial, promover valores no violentos y concienciación, aumentar la capacidad de todos los que trabajan con y para los niños, proporcionar servicios de reinserción social y asegurar el cumplimiento con la perspectiva de género son algunas de las estrategias recomendadas por los expertos y que están excelentemente trabajadas en el Plan Nacional.

El maltrato está asociado a la pobreza y la pobreza acarrea otras dificultades para nuestros niños. Un 57 % de nuestros niños viven bajo el nivel de pobreza en Puerto Rico. En Estados Unidos ese índice es de 22%. En España el índice es 33%. Del total de menores de cinco (5) años que viven bajo el nivel de pobreza, los cuales ADFAN estima en unos 132,000 solo 36. 486 o un 27% son participantes de los programas Head Start o Early Head Start. Este nivel de participación tan reducido tiene un impacto adverso y hasta irreversible en el futuro de nuestros niños, pues estos programas ayudan a nivelar la desventaja natural que tienen estos niños respecto de los niños que viven sobre el nivel de pobreza y quienes pueden acceder a programas pre escolares privados financiados por sus padres.

La pobreza afecta el desarrollo escolar. Las diferencias en desempeño entre los niños que viven en la pobreza y quienes no tienen esa limitación están ampliamente documentadas. Estas diferencias persisten en la adultez y se reflejan en sueldos e ingresos bajos. Un estudio científico reciente sugiere una posible explicación para esa diferencia. El estudio realizado por varios científicos de las universidades de Michigan, Duke y Wisconsin, y publicado en la Revista JAMA Pediatrics el 20 de julio de 2015, muestra que las estructuras del cerebro son vulnerables a las circunstancias ambientales de la pobreza como son el estrés, la limitada estimulación y la nutrición. Según los resultados del estudio, la pobreza incide en el desarrollo del cerebro. Específicamente, provoca que la materia gris del lóbulo frontal, el lóbulo temporal y el hipocampo sean hasta un 10% menor en los niños que viven bajo el nivel de pobreza y puede explicar hasta un 20% del retraso en el aprendizaje de muestran estos niños. Los resultados del estudio sugieren que el desarrollo de determinadas áreas del cerebro son sensitivas al ambiente en el que el niño se desenvuelve y que el potencial de los niños para el éxito académico se reduce en sus primeros años por las circunstancias asociadas la pobreza. Por lo que, deben adoptarse políticas públicas para atender esta situación de manera que se mejore el ambiente en que estos niños se desarrollan.

Destacamos el valor del Proyecto Redes de Apoyo Familiar y Convivencia Comunitaria (Redes) y los Centros de Servicios Integrados a Menores Víctimas de Abuso Sexual (CIMVAS). Ambos están debidamente alineados con el Plan Nacional y son esfuerzos limitados que deben institucionalizarse.

El Plan Nacional, Redes y CIMVAS se visualizan como esfuerzos del Secretariado del Departamento de la Familia mientras su contenido y alcance corresponde principalmente a las funciones de ADFAN. Este asunto requiere atención. Es tiempo de reflexionar sobre la efectividad del modelo organizacional.

Referencias

- Administración de Familias y Niños. (2015). *Plan Estatal 2015-2019*.
- Banco Mundial (2004). *Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*. Departamento de evaluación de operaciones del Banco Mundial – Desarrollo de la capacidad de evaluación.
- Departamento de la Familia. (2013). *Plan Estratégico 2013-2016*. San Juan, Puerto Rico
- Departamento de la Familia. (2014). *Plan Nacional para la Prevención del Maltrato 2014-2024*. San Juan, Puerto Rico.
- Departamento de la Familia. (2014). *Informe de Logros, Año Fiscal 2013-2014, Redes de Apoyo Familiar y convivencia Comunitaria*. San Juan, Puerto Rico.
- Hair, Nicole, Hanson, Jamie L. Wolfe, Barbara, Pollack Seth. JAMA Pediatrics. (2015). *Association of Child Poverty, Brain Development and Academic Achievements*
- Instituto de Estadísticas, Departamento de la Familia. (2015). *Perfil del Maltrato de Menores en Puerto Rico*.
- Naciones Unidas. (1959). *Declaración de los Derechos del Niño*.
- Naciones Unidas. (1989). *Convención de los Derechos del Niño*.
- Naciones Unidas. (2006). *La violencia contra niños, niñas y adolescentes*

- National Performance Review. (1997). *Serving the American Public: Performance Measurement (Benchmarking Study Report)*. Recuperado de: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/benchmrk/nprbook.html>
- OECD (2011). *OECD Child well-being module*. Recuperado de www.oecd.org/els/social/family/database/CWBM
- Organización Mundial de la Salud. (2006). *Estado Mundial de la Infancia 2006: Excluidos e Invisibles*.
- Organización Mundial de la Salud. (2009). *Qué hacer y cómo obtener evidencias Sociedad Internacional para prevención del maltrato y abandono de niños*
- Save the Children (2012). *Indicadores de resultados de protección de la infancia*. Recuperado de: http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/130705_outcome_indicators_spanish_low.pdf
- The Annie E. Casey Foundation. Kids Count – (2015). *Data Book, State Trends in Child Well Being*
- UNICEF (1995). *Multiple Indicator Cluster Survey (MICS)*. Recuperado de: http://www.unicef.org/statistics/index_24302.html
- UNICEF (2009). *Manual for the Measurement of Indicators for Children in Formal Care*. Recuperado de: http://www.unicef.org/protection/Formal_Care20Guide20FINAL%281%29.pdf

MARCO CONCEPTUAL PARA EL DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES DE DESEMPEÑO PARA EL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE PUERTO RICO

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta la información a incorporarse en el modelo de indicadores de desempeño para el Departamento de Justicia en Puerto Rico. El mismo utiliza la nomenclatura y metodología descrita en el documento "Apuntes sobre el sistema de medición del desempeño: Modelo para el diseño de indicadores por agencia" que forma parte de este informe. Se evalúa la función pública de la agencia, su ejecución en relación a los estándares internacionales, la misión de la agencia y la política pública prevaleciente en el área. Se incluye y se analiza información sobre: las pautas y recomendaciones a nivel internacional ligados al desarrollo de política pública en el área de la justicia, cómo ha evolucionado la política pública en esta área y cuál ha sido el papel del Departamento de Justicia en la formulación e implementación de dicha política. Además se examina la estructura organizacional y programática de la agencia.

A base de este análisis se pasa a definir los indicadores que corresponden a los niveles de prioridad identificados en el documento de metodología. Debemos señalar que este documento trabaja con los indicadores del Departamento de Justicia solamente. Esto es importante enfatizarlo para todo lo relacionado a las funciones de la agencia relativas al proceso de adjudicación en los tribunales, tanto civil como criminal. Lo cierto es que en ese tema, más que una agencia y unos procesos, lo que existe en términos de política pública y a nivel institucional es todo un sistema de justicia civil y otro criminal. Cada uno consta de diferentes componentes que interactúan, se complementan y en algunos casos, implican dinámicas de control mutuo. En el caso particular de lo criminal, además del Departamento de Justicia, este sistema incluye la Policía de Puerto Rico, el Instituto de Ciencias Forenses, el Departamento de Corrección e incluso otra rama de gobierno, el Tribunal General de Justicia. Cabría afirmar entonces que cualquier intento de medir desempeño en el área del crimen debe responder a un enfoque sistémico. En cambio, un ejercicio de análisis limitado a organismos públicos a nivel individual pudiera estar fomentando una visión fragmentada.

No obstante lo anterior, hay razones para justificar la adopción de indicadores por agencia. Si bien la literatura examinada apunta a la deseabilidad de mantener el acercamiento amplio y sistémico antes descrito, tampoco excluye la conveniencia y necesidad de mantener enfoques de medición sobre organismos a nivel individual. En todo caso lo necesario es comprender que los resultados en términos de políticas públicas amplias, no deben reducirse a una relación de causalidad directa y única respecto a las ejecutorias individuales de cada agencia.

En el área de salud, el índice de mortalidad infantil es un ejemplo de lo anterior. Su aumento o disminución no puede atribuirse de forma exclusiva a las ejecutorias del Departamento de Salud.

Sin embargo, eso no excluye que en muchos países la mortalidad infantil se utilice como un indicador. En el caso de procesos criminales, el índice de condenas puede disminuir y en ocasiones los fiscales correctamente podrán atribuirlo a defectos en la labor investigativa de la policía o la baja calidad del proceso de análisis de algún técnico de ciencias forenses. Ahora bien, que cualquier de esas justificaciones sea cierta no desvirtúa la necesidad y conveniencia de que el indicador se mida desde el punto de vista del Departamento de Justicia. Lo adecuado en todo caso es calibrar los elementos de causalidad al momento de analizar los resultados de la métrica.

DESCRIPCIÓN DEL ÁREA TEMÁTICA Y SU RELEVANCIA SOCIAL

La justicia es un concepto que oscila entre lo individual y el colectivo. De un lado, supone el reconocimiento de ciertas garantías de las que goza toda persona que es parte de una comunidad política. Esto incluye desde derechos fundamentales frente al Estado que están consignados en una constitución, hasta los derechos y obligaciones que emanan de leyes aprobadas por un cuerpo legislativo o bien incluso de acuerdos entre dos personas privadas en la forma de un contrato. En un sentido, justicia es el reclamo de respeto que respecto a esos derechos, intereses y garantías, puede presentar una persona. En otro sentido, sin embargo, justicia es la respuesta que colectivamente y a nivel institucional, damos a ese tipo de reclamo. No solo se establecen reglas para regir relaciones jurídicas entre personas privadas, sino que además se crea un foro neutral y sustentado con recursos públicos para adjudicar diferencias y controversias que puedan emanar de esas relaciones. De ahí que se hable de que las personas que acuden a un tribunal para dilucidar un pleito civil, están en busca de justicia.

En ese esquema adversativo de dos partes en conflicto, la responsabilidad por brindar y garantizar justicia recae primordialmente en el sistema de tribunales. Ahora bien, puede que una de las partes sea el propio Estado. El gobierno puede tener un reclamo frente a un ciudadano y no obstante todo su poder, debe someterse al rigor del proceso imparcial de los tribunales. Más importante todavía, puede que un ciudadano tenga un reclamo que hacer por alguna conducta del Estado que le ha afectado. Procede igualmente que su planteamiento sea atendido por el sistema judicial.

Es necesario reconocer que en ese escenario donde el Estado es una parte demandada en un litigio civil, el interés público se desdobra en dos espacios distintos. De un lado, los tribunales ejercen la labor ya descrita de servir como foro adjudicador imparcial. Del otro, la rama ejecutiva tiene una responsabilidad básica de defenderse de entender que el reclamo no es correcto. Después de todo, cuando el reclamo de un demandante incluye una petición de indemnización económica, su eventual éxito representaría el desembolso de fondos públicos. Lo que para el demandante privado es un resarcimiento a un daño causado por el Estado, para el gobierno es una transferencia de recursos que podían haberse dedicado para atender responsabilidades de interés colectivo. De ahí que sea no solo justificable, sino responsable, contar con un andamiaje que se encargue de proteger el interés del gobierno ante ese tipo de demanda.

Esto último no valida en modo alguno que el Estado se defienda de forma automática e irreflexiva ante cualquier reclamo. En ese sentido el Estado no es cualquier litigante y el hecho de ser una

parte demandada en un sistema adversativo, no excluye que tenga siempre una responsabilidad pública de ponderar la justicia del reclamo que realiza el demandante. Debemos asumir, por tanto, que la decisión de litigar un caso supone que el Estado entiende que el reclamo o bien no procede, o que el ordenamiento jurídico existen argumentos de defensa razonables y responsables que merecen ser levantados. El resultado final es que, en un pleito contra el Estado, tanto el juez imparcial, así como el abogado que represente al gobierno, ambos, desde sus respectivas perspectivas, tienen una misma obligación de velar por el interés público.

De otra parte, esa interacción entre los miembros de la comunidad tiene que darse dentro de criterios mínimos de civilidad. Por ello, a través de la historia se ha reconocido la necesidad de imponer ciertos límites a lo que es una conducta socialmente aceptable. Por la naturaleza del bien o interés lacerado y la manera en que esto puede ocurrir, existen determinadas conductas que la sociedad ha determinado prohibir a través de la adopción de sanciones penales. En esos casos, el colectivo, a través de sus instituciones, castiga la conducta transgresora. Ese es el rol que tiene el Estado a través de lo que se conoce como el Ministerio Público, un cuerpo de funcionarios denominados fiscales, con la autoridad y encomienda de acusar y buscar hacer justicia ante un foro imparcial representado por el poder judicial. Es por esa razón que un proceso adversativo como lo es un juicio criminal, las partes no son la víctima v. el acusado. Las partes siempre son Pueblo de Puerto Rico v. el acusado.

El reto de un sistema como este es lograr un balance entre el deseo de sancionar a quien incumple la ley y controlar la posibilidad de que se abuse del aparato estatal. Es por ello que el proceso judicial está rodeado de garantías de imparcialidad como la designación de jueces que gozan de independencia judicial. Esto se atiende también con reglas probatorias especiales, donde se presume la inocencia de toda persona y es al gobierno a quien le toca probar la culpabilidad más allá de toda duda razonable. Se ha reconocido incluso que la persona imputada tiene derecho a asistencia legal cuando es indigente.

En fin, aquí también se reproduce el desdoblamiento al cual nos referimos en el pleito civil donde el Estado es demandado. En este caso, sin embargo, en un escenario donde el Estado es la parte promovente. En todo proceso criminal el juez tiene un rol fundamentalmente distinto del rol del fiscal. Sin embargo, ambos pueden reclamar de forma clara y legítima que representan el interés público.

Le toca al fiscal procurar entonces que quien haya cometido un delito cumpla con su responsabilidad ante la sociedad. La necesidad de poder medir el éxito del Departamento de Justicia en este renglón es esencial pues la alternativa es permitir la impunidad. Eso es entonces percibido por la ciudadanía y da pie a acrecentar la pérdida de confianza en las instituciones. La labor de los fiscales es, en ese sentido, esencial a la legitimidad del Estado. (Vera Institute of Justice, 2003).

La explicación brindada hasta el momento es valiosa para entender entonces la complejidad que supone hablar de la adopción de indicadores para el tema de la justicia. Hay múltiples perspectivas que atender, variados escenarios y distintos objetivos públicos que pueden coincidir o parecer estar en conflicto.

La literatura sobre indicadores en el área de justicia, enfocada primordialmente en procesos de tipo criminal, reconoce lo anterior. Se plantea así un grado de tensión básico pues mientras la manera más sencilla de diseñar un indicador es relacionándolo con el proceso en una agencia de gobierno en específico, en este caso el resultado que se pretende medir en muchas ocasiones es producto de variables que esa agencia no controla. (Dandurand & MacPhail). De ahí que sea normal cierto nivel de resistencia de algunos funcionarios a ser objeto de evaluación a base de un resultado que se entiende atribuible a otras agencias de gobierno. De hecho, algunos afirman que al asumir esa posición cada una de las agencias, podría ser que incluso todas estén en lo correcto. Si miramos la misión y objetivos de cada una, pudiera ser que a nivel individual estén cumpliendo con su responsabilidad. Sin embargo, ello no siempre garantiza un resultado agregado efectivo. Esto último es lo que al fin y al cabo importa a la ciudadanía.

LA POLÍTICA PÚBLICA RESPECTO A LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL ESTADO EN PUERTO RICO Y EL ROL DEL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA

Conforme indica la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Departamento de Justicia, la institución “tuvo su origen en el Artículo 45 de la Constitución Autonómica de Puerto Rico de 25 de noviembre de 1897, en la cual se constituyeron, cuatro Secretarías, entre otras, la Secretaría de Gracia y Justicia y Gobernación. Durante el régimen militar de Estados Unidos de América se llevó a cabo una reorganización del sistema de gobierno imperante y mediante la Orden General Núm. 12 de 6 de febrero de 1899 se crea y denomina el Departamento de Justicia como se ha conocido hasta el presente”.

Es menester indicar que ese modelo original otorgaba al Departamento de Justicia una injerencia sobre aspectos de la organización judicial que hoy día serían impensables. Esto incluía desde responsabilidad por asuntos relacionados al nombramiento de jueces y notarios, hasta autoridad sobre las instituciones penales.

Luego se adoptó otra orden general, la Orden General Núm. 98 de 15 de julio de 1899, y a través de la cual se confirió al Departamento las mismas atribuciones que ejercían los Departamentos de Justicia y las Fiscalías Generales en los Estados Unidos. Se aclaró ya en ese momento la independencia de la magistratura y se denominó al jefe del organismo como “Procurador General”. Pocos años después, contando ya la isla con un régimen civil tras la aprobación del Acta Foraker, se aprobó el Código Político de Puerto Rico de 1902, mediante el cual se creó el cargo de “*Attorney General*”. Bajo esa figura se consolidó la función de representante legal del pueblo de Puerto Rico en los procesos judiciales. También se le confirió responsabilidad sobre asuntos administrativos internos de los tribunales. Esa dualidad de responsabilidades en el ámbito ejecutivo y judicial perduró hasta la aprobación de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en el 1952, cuando se aclaró que la responsabilidad sobre la administración de los tribunales era una competencia del propio poder judicial, a ser ejercida a través de la figura del Juez Presidente.

La aprobación de la Constitución es relevante además pues su texto reconoce de forma expresa al Departamento de Justicia entre aquellos componentes indispensables del gobierno de Puerto Rico.

Sin embargo, a nivel legislativo ello solo se tradujo en la aprobación de la Ley Núm. 6 de 24 de julio de 1952 mediante la cual se transfirieron al Departamento los mismos poderes, funciones y deberes que tenía hasta aquel momento y que no fueran incompatibles con la Constitución.

El saldo neto de lo anterior es que durante el siglo pasado el Departamento de Justicia contó con sus funciones esenciales de procesamiento criminal y de representación legal en litigios civiles, todo ello sin tener una ley orgánica. De ahí que otras responsabilidades fueran incorporadas de forma no sistémica, sino mediante intervenciones puntuales de la Asamblea Legislativa. Esto incluyó la creación de variados cargos con nombramientos a término y cuyo ejercicio de labores fue diseñado para responder al Secretario de Justicia. Esto incluye fiscales, procuradores de familia, procuradores de menores, procuradores auxiliares y registradores de la propiedad.

Esto fue así hasta el 2004, cuando se aprobó la primera ley orgánica, la Ley Núm. 205 de 9 de agosto de 2004. La ley brinda orden a la estructura organizacional del Departamento, al mismo tiempo que reconoce los retos contemporáneos de la agencia en áreas como la detección, combate y prevención de la delincuencia. Mediante el Plan de Reorganización Núm. 5 de 27 de diciembre de 2011 la organización de la agencia sufrió algunos cambios, incluyendo la adopción de un enfoque de descentralización en el área de procesamiento criminal.

MISIÓN Y DESCRIPCIÓN ORGANIZATIVA DEL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA

MISIÓN

La Ley Orgánica del Departamento de Justicia enfoca de forma primordial la responsabilidad pública de la agencia en la figura del Secretario. Este es descrito como “el principal funcionario de ley y orden del Estado Libre Asociado encargado de promover el cumplimiento y ejecución de la ley”.

De otra parte. En el documento de presupuesto aprobado para la agencia para el 2014-15 se establece de manera formal la misión en los siguientes términos:

Asegurar el fiel cumplimiento de la Constitución y las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, fortalecer la integridad de las instituciones gubernamentales y defender al Pueblo de Puerto Rico en acciones civiles y criminales, para dotar al País de un sistema de justicia ágil y confiable que aspire a los más altos principios de igualdad y dignidad humana.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

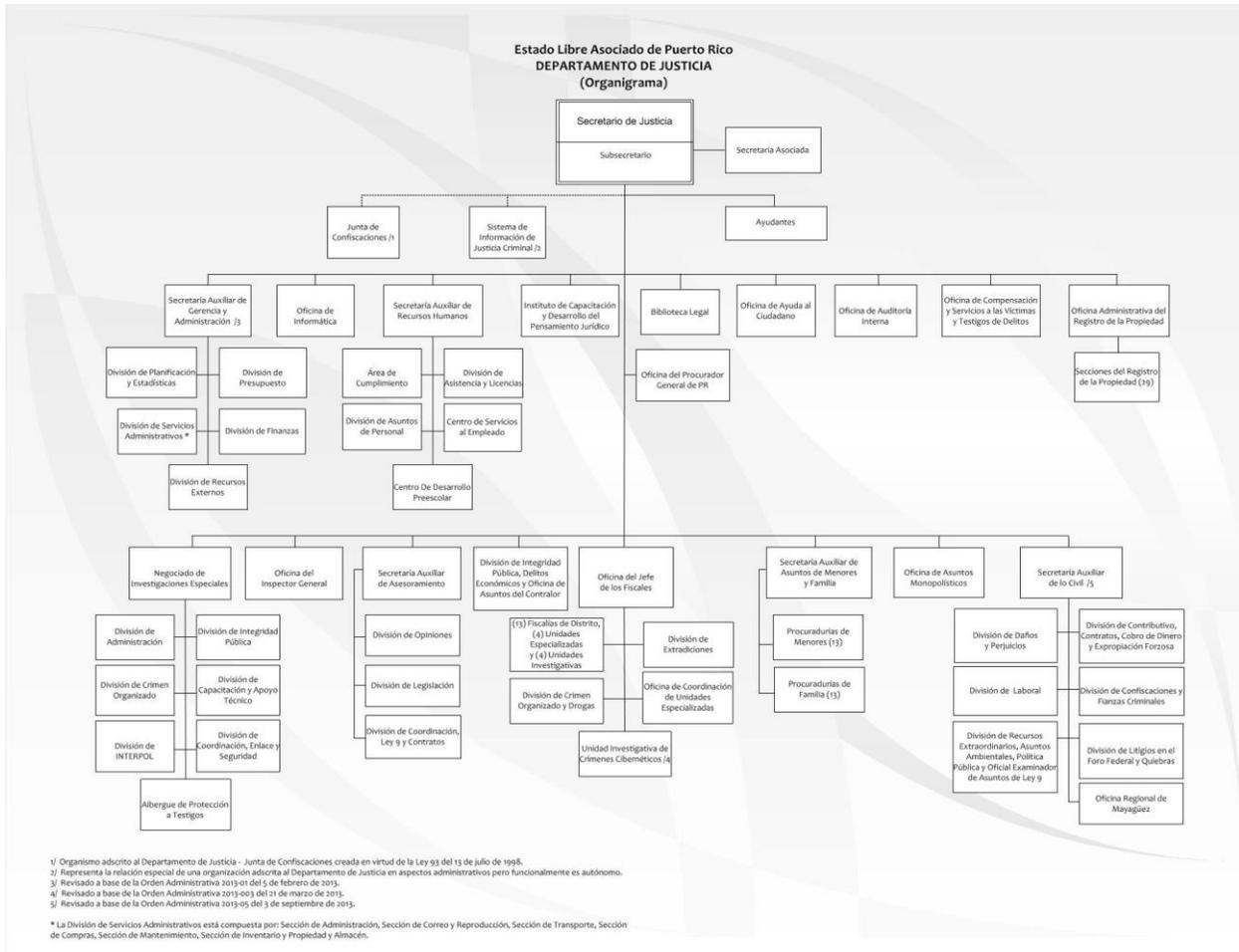
Conforme dispone la Ley Orgánica, los componentes del Departamento de Justicia son los siguientes:

- Negociado de Investigaciones Especiales
- Junta de Confiscaciones
- Oficina de Compensación a Víctimas de Delito
- Sistema de Información de Justicia Criminal
- Registro de la Propiedad
- Instituto de Capacitación y Desarrollo del Pensamiento Jurídico
- Biblioteca Legal
- Oficina del Jefe de los Fiscales
- Oficina de Investigaciones
- Oficina de Asuntos del Contralor
- Oficina de Asuntos de Menores y Familia
- Secretaria Auxiliar de los Civil
- Oficina de Asuntos Monopolísticos
- Oficina del Procurador General

De acuerdo a la página electrónica del Departamento de Justicia, el mismo listado se describe del siguiente modo:

- Oficina del Secretario
- Oficina de Prensa y Comunicaciones
- Oficina del Procurador General
- Oficina de la Inspectora General
- Registro de la Propiedad
- Oficina del Jefe de los Fiscales
- Oficina de Compensación y Servicios a las Víctimas y Testigos de Delitos
- Secretaria Auxiliar de Asuntos Menores y Familias
- Secretaria Auxiliar de los Civil
- División de Integridad Pública, Delitos Económicos y Oficina de Asuntos del Contralor
- Instituto de Capacitación y Desarrollo de Pensamiento Jurídico
- Biblioteca Legal
- Negociado de Investigaciones Especiales
- Oficina de Ayuda al Ciudadano
- Junta de Confiscaciones
- Secretaria Auxiliar de Recursos Humanos
- Secretaria Auxiliar de Gerencia y Administración
- Oficina de Asuntos Monopolísticos
- Secretaria Auxiliar de Asesoramiento

El portal incluye el siguiente organigrama:



¹⁾ Organismo adscrito al Departamento de Justicia - Junta de Confiscaciones creada en virtud de la Ley 93 del 13 de julio de 1998.
²⁾ Representa la relación especial de una organización adscrita al Departamento de Justicia en aspectos administrativos pero funcionalmente es autónoma.
³⁾ Revisado a base de la Orden Administrativa 2013-001 del 15 de febrero de 2013.
⁴⁾ Revisado a base de la Orden Administrativa 2013-003 del 21 de marzo de 2013.
⁵⁾ Revisado a base de la Orden Administrativa 2013-005 del 3 de septiembre de 2013.

* La División de Servicios Administrativos está compuesta por: Sección de Administración, Sección de Correo y Reproducción, Sección de Transporte, Sección de Compras, Sección de Mantenimiento, Sección de Inventario y Propiedad y Almacén.

COMPARACIÓN DE ESTRUCTURAS ORGANIZACIONAL Y PROGRAMÁTICA DE LA AGENCIA.

En el caso del Departamento de Justicia existe una correspondencia general entre la estructura organizacional y la programática. Conforme el documento de presupuesto, la agencia cuenta con los siguientes programas:

- Investigación y Procesamiento Criminal
- Asesoramiento Legal y Representación de Litigios
- Investigación y Procesamiento de Asuntos de Menores y Familia
- Registro de la Propiedad
- Oficina de Compensación y Servicios a las Víctimas y Testigos de Delito
- Sistema de Información de Justicia Criminal

- Investigaciones Especiales
- Restricción de Prácticas Monopolísticas
- Dirección y Administración General

El ejercicio de correspondencia entre las oficinas y los programas es relativamente sencillo en este caso, lo cual debe facilitar establecer vínculos entre los indicadores, las áreas programáticas y las unidades organizacionales responsables por estos.

PLAN ESTRATÉGICO DE LA AGENCIA

El Departamento de Justicia no está incluido entre las agencias que OGP identifica en su página de internet como que cuentan con un plan estratégico.⁴²

MODELO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

El modelo busca desarrollar un listado de indicadores que permitan medir el desempeño del Departamento de Justicia de Puerto Rico que sirva para la evaluación continua, la redición de cuentas y el desarrollo de medidas correctivas. La literatura identifica ciertas características que deben imperar al adoptar indicadores en esta área. (Dandurand & MacPhail).

TABLA 1 CARACTERÍSTICAS DE UN BUEN SISTEMA DE INDICADORES PARA EL ÁREA DE JUSTICIA

- ✓ Debe ser multidimensional (susceptible de capturar complejidad)
- ✓ Basado en valores esenciales del sistema
- ✓ Debe tener un número limitado de medidas de desempeño, específicas
- ✓ Debe utilizar medidas que sean relativamente no controversiales y que representen en términos claros lo que el sistema pretende ofrecer
- ✓ De forma sensible debe ofrecer retroalimentación a supervisores y forjadores de política pública
- ✓ Debe hacer sentido al público
- ✓ Debe asegurar que los indicadores son medidas de forma regular y consistente a través del tiempo, de modo que pueda identificar cambios
- ✓ **Debe asegurar que los indicadores son desarrollados de manera inclusiva y consultada, pero que su medición o verificación sea independiente**

Pasamos ahora a definir los indicadores por nivel de prioridad siguiendo las pautas del documento de metodología.

⁴² Es importante que en las reuniones con el personal de la agencia se aclare si existe algún documento que esboce la visión estratégica de la agencia tal como lo exige la ley.

Nivel de prioridad 1 - Incluye aquellos indicadores directamente relacionados a la misión del Departamento de Justicia y acordes a las pautas y recomendaciones internacionales. Los indicadores correspondientes al nivel de prioridad 1 se incluyen en la **Tabla 2**.

TABLA 2 INDICADORES NIVEL DE PRIORIDAD 1

Nombre del Indicador	Descripción
Éxito en procesamiento criminal (etapa pre-acusación): Por ciento de casos donde hay causa	[# de casos donde hay causa / # de casos presentados bajo R. 6]*100
Éxito en procesamiento criminal (etapa post-acusación): Tasa de convicciones post-acusación	[# de convicciones / # de personas que fueron a juicio]*100
Éxito en procesamiento criminal (proceso completo): Tasa de convicciones proceso completo	[# de convicciones / # de casos presentados]*100
Éxito en procesamiento de menores	[# de menores incurso en faltas o que entran a desvío / # de casos presentados]*100
Uso del mecanismo de desvío	[# de menores recomendados para desvío / # de menores evaluados para desvío]*100
Éxito en el cumplimiento del desvío	[# de menores que cumplieron con desvío / # de menores recomendados para desvío]*100
Éxito en litigio civil	[# de sentencias favorables / # de casos resueltos]*100
Limitación de eventual responsabilidad del Estado como parte demandada	[# de casos transados / # de casos finalizados]*100

Nivel de prioridad 2 - incluye indicadores relacionados a economía (costos). Este nivel comprende los indicadores relacionados a las áreas fiscal y administrativa, así como indicadores de calidad de servicio y los relacionados a proyectos especiales. Los indicadores correspondientes al nivel de prioridad 1 se incluyen en la **Tabla 3**.

TABLA 3 INDICADORES NIVEL DE PRIORIDAD 2

Programa	Nombre del Indicador
Indicadores relacionados al presupuesto y el área administrativa	
Razón entre el gasto y el presupuesto asignado (Por programa presupuestario)	(Gasto periodo anterior/presupuesto asignado para el periodo anterior)
Por ciento de Presupuesto que proviene de fondos federales (Por programa presupuestario)	(Fondos Federales recibidos año anterior)/(presupuesto gastado año anterior)
Por ciento de Presupuesto que proviene de fondos propios (por programa presupuestario)	(Fondos Propios generados el año anterior)/(presupuesto gastado año anterior)
Investigación y Procesamiento Criminal Presupuesto por caso criminal investigado y/o presentado:	presupuesto del programa/# de casos criminales investigados o presentados
Asesoramiento Legal y Representación en Litigios Presupuesto por caso civil asignado dentro del DJ:	presupuesto del programa/# de casos civiles asignados
Asesoramiento Legal y Representación en Litigios Presupuesto por caso civil asignado a bufete externo:	presupuesto de contratación externa /# de casos civiles referidos
Indicadores relacionados a distribución de trabajo y productividad	
Investigación y Procesamiento Criminal Razón de casos bajo investigación por fiscal:	# de casos asignados/# fiscales
Investigación y Procesamiento Criminal Por ciento de casos investigados que son presentados:	[# de casos presentados / # de investigaciones]*100
Investigación y Procesamiento de Asuntos de Menores y Familia Por ciento de investigaciones que resultan en faltas sometidas:	[# de faltas sometidas / # de investigaciones]*100
Asesoramiento Legal y Representación en Litigios Razón de casos civiles por abogado:	# de casos civiles/# de abogados
Todos los programas Horas promedio de capacitación por profesional:	# de horas totales de capacitación/# de profesionales
Todos los programas Horas promedio de capacitación ofrecidas a abogados con funciones de supervisión:	# de horas totales de capacitación a supervisores/# de supervisores

Recomendaciones para la Agencia:

1. La agencia ha desarrollado para el área de investigación criminal un Registro Criminal Integrado (RIC). Su fin es uno de manejo de datos de forma más integrada y eficiente, incluyendo importantes componentes que pueden facilitar la labor de supervisión del personal. Es importante coordinar con el Departamento de Justicia la posibilidad de integrar más indicadores producto de la información que ya es susceptible de recopilación en el RIC. Es necesario entender que esto conlleva un proceso de discusión donde OGP se cerciore de la utilidad del indicador propuesto. Hacemos el señalamiento pues la base de datos puede resultar de abultada información y su transferencia automática a este proyecto de medición puede desvirtuar la naturaleza selectiva y controlada del ejercicio.
2. Los indicadores identificados responden de forma mayoritaria a las funciones de litigio de la agencia. Aunque estas son las de mayor impacto en el presupuesto, así como las de más visibilidad pública, la realidad es que hay otras de igual relevancia como lo es el Registro de la Propiedad y las labores de asesoramiento. Estas últimas incluyen la preparación de opiniones legales por parte del Departamento de Justicia a otras agencias de gobierno, así como el análisis y comentarios a proyectos de ley bajo consideración en la Asamblea Legislativa. Ambas áreas son susceptibles del desarrollo de indicadores a corto plazo.
3. Durante las discusiones para preparar este documento surgió la posibilidad de un indicador en un renglón que el Departamento de Justicia parece no estar atendiendo. Por disposición de ley, toda persona que interese demandar al Estado tiene que presentar una notificación por escrito al Secretario de Justicia, indicando su deseo de presentar la acción civil correspondiente, dentro de los 90 días del evento que motiva la reclamación. Esto tiene el objetivo de poner al gobierno en posición de iniciar una investigación que le permita mitigar daños, reconocer responsabilidad y evitar mayores gastos, o bien para identificar prueba documental y testifical que le permitirá defenderse. La realidad parece ser que excepto algunos referidos a algunas agencias, no se suele hacer nada cuando se recibe este documento. Como un asunto básico de mitigación de riesgo, el gobierno debe establecer algún mecanismo formal de referido por parte del Departamento a la agencia correspondiente. Luego, le tocará a dicha agencia realizar la investigación. Aunque esto último es responsabilidad de la agencia concernida, la única manera en que se puede activar el proceso es a través de una gestión afirmativa del Departamento de Justicia. Esto debe ser entonces objeto de medición a través de un indicador. El mismo buscaría medir la eficiencia del gobierno en reducir riesgos una vez es notificado de una posible demanda. Si no se adopta un mecanismo como el descrito, el resultado es desaprovechar una información que se genera por exigencia de ley y es ineludible concluir que esto representa un costo al erario pues hay gastos de litigio y pago de sentencia que pueden evitarse o limitarse.
4. Por último, es necesario mantener un monitoreo de cómo el uso de indicadores afecta el comportamiento de determinados funcionarios. Si bien este proyecto con OGP descansa en

las virtudes de adoptar mecanismos de medición, es necesario reconocer que en ocasiones su uso indiscriminado y no ponderado puede crear incentivos perversos. Nos referimos a la posibilidad de que el uso de mecanismos de medición pueda motivar a algunos funcionarios a incurrir en conductas que los hagan lucir productivos, aunque no respondan al mejor interés público. Ese sería el caso de un fiscal que tenga 10 casos bajo investigación, donde concluye que en 3 no hay delito, en 3 si hay delito con prueba abundante y sólida y en 4, hay delito, pero hay riesgo de que los cargos no prosperen por diversas razones. Si la labor del fiscal se mide únicamente por el resultado final de los casos presentados, algunos funcionarios pueden sentirse motivados a presentar cargos solo en los 3 casos con prueba sólida y optarían por no presentar en los últimos. Esto último es un problema si la decisión no está motivada por la ausencia de delito, sino por un deseo de no afectar su “promedio de éxito” ante la posibilidad de que alguno de los 4 no prospere. Esta posibilidad requiere examen continuo y supone la posibilidad de calibrar algunos componentes de los indicadores.

Referencias

- Annual Performance Plan 2015/16, The Department of Justice and Constitutional Development, The Republic of South Africa.
- Cross-cutting Issues: Criminal Justice Information. Criminal Justice Assessment Toolkit (2006), United Nations Office on Drug and Crime.
- Dandurand, Yvon & MacPhail, Alison (2015), Using Indicators to Help Improve the Justice System, Reinventing Justice 2015, Seventh National Criminal Justice Symposium, International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy.
- Department of Justice FY 2013 Annual Performance Report and FY 2015 Annual Performance Plan (APR/APP).
- Departmental Performance Report 2012-13, Department of Justice, Canada.
- The United Nations Rule of Law Indicators: Implementation Guide and Project Tools (2011).
- Vera Institute of Justice (2003), Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to Design of Performance Indicators across the Justice Sector.

MARCO CONCEPTUAL PARA EL DESARROLLO DE UN MODELO DE INDICADORES DE DESEMPEÑO PARA LA POLICÍA DE PUERTO RICO

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta la información a incorporarse en el modelo de indicadores de desempeño para la Policía de Puerto Rico. El mismo utiliza la nomenclatura y metodología descrita en el documento "Apuntes sobre el sistema de medición del desempeño: Modelo para el diseño de indicadores por agencia" que forma parte de este informe. Se evalúa la función pública de la agencia, su ejecución en relación a los estándares internacionales, la misión de la agencia y la política pública prevaleciente en el área. Además se examina la estructura organizacional y programática de la agencia.

A base de este análisis se pasa a definir los indicadores que corresponden a los niveles de prioridad identificados en el documento de metodología. Debemos señalar que este documento trabaja solamente con los indicadores de la Policía de Puerto Rico. Esto es importante señalarlo pues componentes importantes de la labor de la agencia se realizan en el contexto de un sistema integrado de justicia criminal. Esto implica que las funciones de la Policía inciden en procesos que no están bajo el control absoluto de la agencia, pero sobre los cuales podría imputársele variados niveles de responsabilidad. (*Law Enforcement Tech Guide for Creating Performance Measures That Work. A Guide for Executives and Managers*, 2006). En ese contexto, la Policía interactúa de forma constante con el Departamento de Justicia y el Tribunal General de Justicia.

Lo anterior no implica, en modo alguno, que sea incorrecto pretender medir el desempeño aislado de uno solo de los componentes del sistema de justicia criminal. Ahora bien, lo relevante es considerar la realidad sistémica al momento de analizar desempeño, resultados y atribuir responsabilidades en términos de causalidad.

Algo parecido ocurre con el tema del control de tránsito. El aumento o disminución en el uso del cinturón de seguridad por parte de los conductores puede ser relacionado tanto con el nivel de patrullaje preventivo de la Policía, como con la intensidad de las campañas de orientación de la Comisión para la Seguridad en el Tránsito. Que exista la posibilidad de que sea lo segundo y no lo primero, en nada excluye la necesidad y deseabilidad de establecer indicadores para medir el desempeño de la Policía en este renglón.

DESCRIPCIÓN DEL ÁREA TEMÁTICA Y SU RELEVANCIA SOCIAL

La seguridad se ha convertido en uno de los principales temas de preocupación en el Puerto Rico contemporáneo. Durante las pasadas décadas el aumento en la actividad criminal ha alcanzado niveles históricos, vinculado esto a un incremento en actividades ilegales producto del tráfico de sustancias controladas. Lamentablemente, esto ha desembocado en la pérdida de muchas vidas, lo cual colocaba a Puerto Rico en el 2012 dentro de los quince países con la tasa más alta de homicidios intencionales por cada 100,000 habitantes.⁴³

Para la ciudadanía en general esto significa una calidad de vida mermada por el sentido de inseguridad. Para el Estado, implica tener que asignar grandes cantidades de recursos a todas las agencias que componen el sistema, incluyendo la Policía, el Departamento de Justicia, el Departamento de Corrección y la Rama Judicial (Criminalidad en Puerto Rico: Serie Histórica 1900-2009, 2010). Además, es un estado de situación que apunta a problemas de raíz en nuestro desarrollo social. Es necesario reconocer que nuestra situación de inseguridad tiene estrechos vínculos con problemas profundos de creciente desigualdad y marginalidad social (Malavet Vega, 2009).

Como país, los altos niveles de criminalidad han supuesto el reto de buscar la manera correcta de atender el problema. En ese esfuerzo se han propuesto y adoptado variados acercamientos. En la década de los 90's imperó la política de la mano dura con una visión de combate agresivo de la actividad criminal, incluyendo legislación penal más punitiva (Rosselló González, 2012). Del otro lado, otros han planteado la necesidad de ver el problema del crimen como uno de salud pública, donde lo importante es atender las condiciones sociales que propician el que tantos ciudadanos participen de actividades ilegales (Madera y Negrón, 2010).

Más recientemente, el enfoque gubernamental ha sido dar prioridad a las labores de investigación. Esto, bajo la premisa de que el disuasivo más efectivo para evitar la comisión de delitos no es el tipo de pena a ser impuesta en un proceso judicial, sino la probabilidad de ser identificado como responsable y tener que responder al sistema. Al parecer esto ha comenzado a dar resultados. El documento del Presupuesto Recomendado para el 2015-2016 indica que por segundo año consecutivo hay una tendencia en la reducción de los Delitos Tipo I, particularmente en asesinatos, robos y escalamientos. En el caso específico del esclarecimiento de delitos, el por ciento de esclarecimiento en el 2004 era de 39%, mientras que en el 2014 estaba ya en 75%.⁴⁴

No obstante lo anterior, la relevancia del crimen como problema social persiste y su manejo eficiente continua siendo un reto para el gobierno de Puerto Rico.

⁴³ Datos del Banco Mundial, disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5>.

⁴⁴ Compárese el documento correspondiente al Presupuesto 2005-2006 (http://www.presupuesto.gobierno.pr/PresupuestosAnteriores/af2006/Tomo_II/policiaPR.htm), con el correspondiente al Presupuesto 2015-16 (<http://www2.pr.gov/presupuestos/Presupuesto2015-2016/PresupuestosAgencias/040.htm>).

LA POLÍTICA PÚBLICA RESPECTO A LA SEGURIDAD Y EL ROL DE LA POLICÍA DE PUERTO RICO

El Cuerpo de la Policía como hoy lo conocemos se desarrolló durante el siglo pasado, teniendo todo ese tiempo un enfoque centralizado. La primera ley abarcadora fue aprobada en el 1908 consolidando una Policía Insular. La misma estuvo vigente hasta el 1956, cuando se aprueba un nuevo estatuto que creó el cargo de Superintendente y definió cuatro áreas policíacas: San Juan, Ponce, Mayagüez y Humacao. Cuatro décadas más tarde se aprobó la legislación vigente, la Ley Núm. 53-1996, la cual adecuó la normativa a la realidad moderna de un cuerpo del orden público de una sociedad altamente urbanizada y con retos particulares en cuanto a incidencia criminal.

La labor de la Policía de Puerto Rico se da en el contexto que ya explicamos de un vertiginoso incremento del crimen durante las pasadas décadas. Esto ha propiciado debates en cuanto a si la solución requiere mayores recursos de apoyo, más policías o bien una descentralización de autoridad a nivel de las áreas policíacas. A lo último se añade la realidad de diferentes cuerpos de policía a nivel municipal, los cuales varían en tamaño debido también a las limitaciones presupuestarias de muchos municipios. La necesidad de mejor coordinación entre la Policía de Puerto Rico y las policías municipales es otro tema de discusión.

De acuerdo a los datos del Banco Mundial, en el 2012 Puerto Rico ocupó el lugar número 15 entre 172 en relación a la Tasa de Homicidios Intencionales por 100,000 habitantes con una tasa de 27.5. Esto compara negativamente con la tasa de 4.7 que se observa en Estados Unidos o con la tasa promedio para los países miembros de la OECD de 2.09. También está un poco por encima de la tasa promedio para América Latina y el Caribe que es de 23.6.⁴⁵ No obstante, debe reconocerse que se han hecho importantes avances en la tasa de esclarecimiento de crímenes. La Tasa de Esclarecimiento de Delitos Tipo I en Puerto Rico aumentó de 39% en el 2004 a 75% en el 2012. Esta tasa está muy por encima de la tasa de esclarecimientos de crímenes violentos en EEUU que es de 46.8%.

Es preciso indicar, sin embargo, que en términos recientes el foco de atención sobre el funcionamiento de la agencia se ha desplazado a otro tema: la intervención del gobierno federal. En septiembre de 2011 el Departamento de Justicia de los Estados Unidos emitió un informe concluyendo que existían serias deficiencias en la policía local en relación a varios temas, incluyendo: el uso de fuerza, el uso de fuerza para suprimir el ejercicio de derechos constitucionales cobijados bajo la Primera Enmienda y el manejo de registros y allanamientos.⁴⁶ Con posterioridad, comenzaron una serie de negociaciones que culminaron en la firma entre ambos gobiernos de un “Acuerdo para la Reforma Sostenible de la Policía de Puerto Rico”, el 17 de julio de 2013.⁴⁷ Esto, al

⁴⁵ Los datos del Banco Mundial se pueden obtener en la página electrónica <http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5/countries>

⁴⁶ “Investigación de la Policía de Puerto Rico”, Departamento de Justicia de los Estados Unidos, División de Derechos Civiles, 5 de septiembre de 2011. Disponible en http://www.justice.gov/crt/about/spl/documents/prpd_letter_espanol.pdf.

⁴⁷ Disponible en <https://drive.google.com/file/d/0Bztr-H26ENotOUdvR2hzajdVM0E/view>.

amparo de un proceso formal de acción civil ante la Corte de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico, en el caso USA v. Commonwealth of Puerto Rico, Civil No. 3:12-cv-2039 (GAG).

El Acuerdo ha supuesto la revisión y transformación de múltiples aspectos de la agencia y descansa en la necesidad de mejorar las siguientes áreas: (1) Profesionalización; (2) Uso de Fuerza; (3) Registros y Allanamientos; (4) Igual Protección y No Discrimen; (5) Reclutamiento, Selección y Nombramiento; (6) Políticas y Procedimientos; (7) Adiestramiento; (8) Supervisión y Administración; (9) Querellas Administrativas, Investigaciones Internas y Disciplina; (10) Interacción con la Comunidad e Información Pública; y (11) Sistemas de Información y Tecnología. Cada área requiere un Plan de Acción el cual implica la implementación de políticas, prácticas, adiestramientos, documentación, revisión interna, mejora continua y supervisión.

Para viabilizar el cumplimiento de este Acuerdo la Policía creó la Oficina de la Reforma, adscrita a la Oficina del Superintendente y ha procurado dotarla con recursos adecuados para adelantar este tema en conjunto con el Departamento de Justicia de Puerto Rico. Así mismo es importante mencionar la figura del Asesor de Cumplimiento Técnico, creada por el Acuerdo y que es una persona nombrada por el Tribunal federal para revisar, evaluar y monitorear la implementación del Acuerdo. El eje del proceso de reforma es la protección de los derechos civiles mediante un fortalecimiento de las relaciones con la comunidad y el adiestramiento de los miembros de la Policía en las mejores prácticas.

Esto último es de particular importancia para el tema de la adopción de indicadores. Esto, pues es natural que con el alto nivel de criminalidad que existe en el país, la medición de desempeño de la Policía tienda a verse en función casi exclusiva del arrestos y procesamiento criminal. Sin embargo, la literatura internacional enfatiza la necesidad de incorporar otros elementos que son igualmente importantes y que tienen que ver precisamente con la apreciación que tiene la ciudadanía de los agentes del orden público y el respeto que existe hacia sus derechos individuales.

Es por eso que las Naciones Unidas no solo avalan indicadores de desempeño en temas como el esclarecimiento de delitos, sino que incluyen también áreas como: confianza pública, integridad, protección de grupos vulnerables y transparencia. (*The United Nations Rule of Law Indicators*, 2011).

MISIÓN Y DESCRIPCIÓN ORGANIZATIVA DE LA POLICÍA

La Ley Orgánica de la Policía dispone en su Artículo 3 que la agencia tiene la obligación de

proteger a las personas y a la propiedad, mantener y conservar el orden público, observar y procurar la más absoluta protección de los derechos civiles del ciudadano, prevenir, descubrir, investigar y perseguir el delito y, dentro de la esfera de sus atribuciones, compeler obediencia a las leyes y ordenanzas municipales, y reglamentos que conforme a éstas se promulguen.

Luego, en términos específicos de una Misión, la página de internet la identifica del siguiente modo:

"Tenemos el deber de hacer que la Ley y el Orden se cumplan, presentando siempre un rostro humano pero inflexible con la delincuencia y conducta delictiva. Además ofrecer un servicio ágil y de excelencia en todas las comunidades".

A esto se añade el documento de presupuesto aprobado para la agencia para el 2015-16, donde se establece en los siguientes términos:

Combatir la criminalidad, proteger vidas y propiedades y hacer cumplir las leyes, reglamentos y ordenanzas municipales, salvaguardando los derechos humanos del ciudadano.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

Conforme dispone la Ley Orgánica, los componentes de la Policía de Puerto Rico son los siguientes:

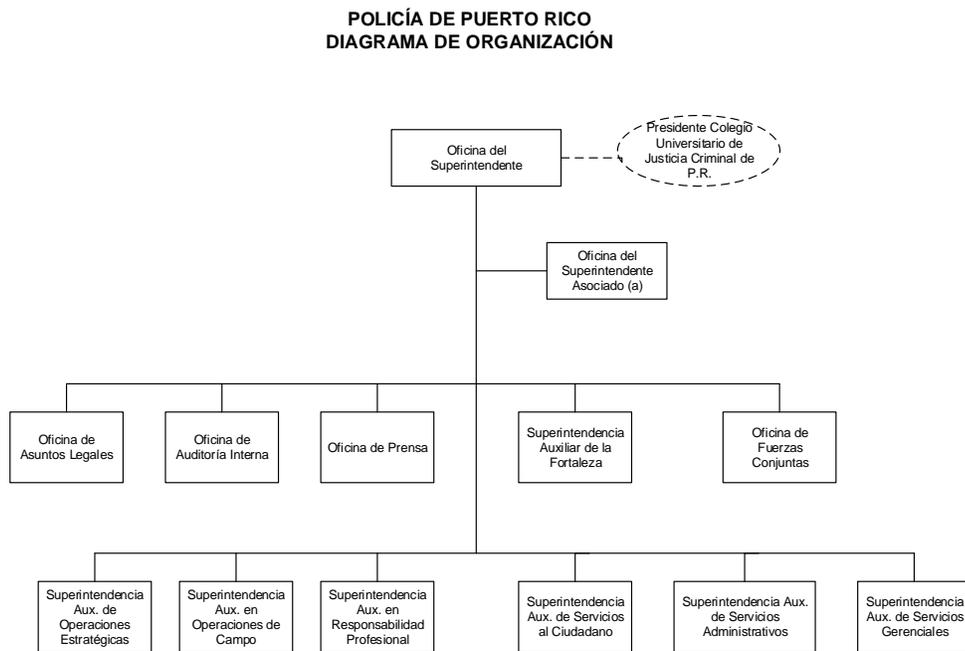
- Superintendente
- Superintendente Asociado
- Superintendentes Auxiliares
- Junta de Evaluación Médica
- Junta Ejecutiva de Policías Auxiliares

Mientras, de acuerdo a la página electrónica de la Policía, los componentes se describen de forma más detallada del siguiente modo:

- Oficina del Superintendente
 - Superintendente Asociado
 - Oficina de Asuntos Legales
 - Oficina de Prensa
 - Oficina de Reforma
- Superintendencia Auxiliar de Operaciones de Campo
 - Negociado de Transito en Autopistas, Carreteras y Tren Urbano
 - Negociado de Relaciones con la Comunidad
 - Negociado de Fuerzas Unidas de Rápida Acción (FURA)
 - Áreas Policiacas
- Superintendencia Auxiliar en Investigaciones Criminales
 - Oficina de Asuntos Estratégicos
 - Oficina de Seguridad y Protección
 - Oficina de Explosivos y Seguridad Publica
 - Negociado de Drogas, Narcóticos, Control del Vicio y Armas Ilegales
 - Cuerpo de Investigaciones Criminales
 - Negociado de Investigaciones de Licencias e Inspección de Armas de Fuego
- Superintendencia Auxiliar de Responsabilidad Profesional
 - Negociado de Asuntos Internos

- Negociado de Violencia Domestica y Hostigamiento Sexual en el Empleo
- Negociado de Investigaciones Administrativas
- Superintendencia Auxiliar en Servicios Gerenciales
 - Negociado de Recursos Humanos
 - Negociado de Tecnología
 - Negociado de Asuntos Fiscales
 - Negociado de Servicios Administrativos
 - Oficina de Propuestas Federales
 - Oficina de Servicios Médicos
 - Oficina de Presupuesto
 - Oficina de Relaciones Laborales
- Superintendencia Auxiliar de Educación y Adiestramiento
- Superintendencia Auxiliar Policía de La Fortaleza

De otra parte, el organigrama vigente en OGP para la Policía de Puerto Rico, es el siguiente:



COMPARACIÓN DE ESTRUCTURAS ORGANIZACIONAL Y PROGRAMÁTICA DE LA AGENCIA.

Conforme el documento de presupuesto, la agencia cuenta con los siguientes programas:

Servicio directo

- Vigilancia Policiaca
- Investigación Criminal
- Control y Seguridad en el Transito
- Fuerzas Unidas de Rápida Acción
- Relaciones con la Comunidad
- Vigilancia y Seguridad en los Residenciales Públicos
- Seguridad Escolar
- Servicio de Emergencia 9-1-1 / Línea de Maltrato a Menores
- Servicio de Vigilancia y Seguridad al Gobernador y Ex Gobernadores

Servicio de apoyo

- Profesionalización de la Policía de Puerto Rico (Dirección y Administración General)
- Recursos Humanos y Fiscales
- Dirección y Administración General
- Servicios Auxiliares de Operaciones Profesionales y Científicas

Hay renglones que están relativamente claros en términos de correspondencia. Por ejemplo, el Programa de Investigación Criminal tiene una relación clara y directa con la Superintendencia Auxiliar en Investigaciones Criminales. De otro lado, la Superintendencia Auxiliar de Operaciones de Campo parece ser la unidad administrativa que más Programas agrupa. Al menos ese parece ser el caso en cuanto a los siguientes Programas: Control y Seguridad en el Tránsito, Fuerzas Unidas de Rápida Acción y Relaciones con la Comunidad. Por último, la relación no es clara en Programas como Vigilancia y Seguridad en los Residenciales Públicos y Seguridad Escolar.

PLAN ESTRATÉGICO DE LA AGENCIA

La Policía de Puerto Rico es una de las agencias que cuenta con un Plan Estratégico disponible en el Portal OGP, el cual corresponde al periodo 2011-2016. Es preciso indicar que la utilidad del documento ha mermado si consideramos que es un documento preparado previo a la firma del Acuerdo con el gobierno federal. De ahí que muchas de sus premisas, componentes y prioridades se hayan visto afectados por este desarrollo posterior.

MODELO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

El modelo busca desarrollar un listado de indicadores que permitan medir el desempeño de la Policía de Puerto Rico que sirva para la evaluación continua, la redición de cuentas y el desarrollo de medidas correctivas. La literatura identifica ciertos elementos en los cuales debe concentrarse la adopción de indicadores en temas de seguridad y labor policiaca. (Davis, 2012).

TABLA 1 SIETE DIMENSIONES RELEVANTES AL DESARROLLO DE MÉTRICAS DE DESEMPEÑO EN LA FUNCIÓN POLICIACA

- ✓ Reducción del crimen y la victimización
- ✓ Que el criminal responda por sus actos
- ✓ Reducción del temor ciudadano y aumento en la seguridad
- ✓ Incremento en la seguridad y orden en espacios públicos
- ✓ Uso esporádico y justo de la fuerza
- ✓ Uso adecuado y eficiente de los recursos públicos
- ✓ Aumento en la satisfacción del público

Pasamos ahora a definir los indicadores por nivel de prioridad siguiendo las pautas del documento de metodología.

Nivel de prioridad 1 - Incluye aquellos indicadores directamente relacionados a la misión del Departamento de Justicia y acordes a las pautas y recomendaciones internacionales. Los indicadores correspondientes al nivel de prioridad 1 se incluyen en la **Tabla 2**.

TABLA 2 NIVEL DE PRIORIDAD 1

NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Por ciento de casos esclarecimiento	[# de casos esclarecidos / # de casos investigados]*100
Uso de la fuerza: Total de heridos	# total de personas heridas por agentes
Uso de la fuerza: Querellas por uso indebido de fuerza	# total de querellas presentadas en contra de agentes por uso indebido de la fuerza
Uso de la fuerza: Presentación de cargos por uso indebido de fuerza	# de cargos presentados en contra de agentes por uso indebido de la fuerza
Uso de arma de fuego: Total de heridos por armas de fuego	# total heridos por armas de fuego disparadas por agentes
Uso de arma de fuego: Querellas por uso indebido de armas de fuego	# total de querellas presentadas en contra de agentes por uso indebido de armas de fuego

NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Uso de arma de fuego: Cargos presentados por uso indebido de armas de fuego	# total de cargos presentados en contra de agentes por uso indebido de armas de fuego
Confianza pública y nivel de satisfacción - confidencias	# total de llamadas de confidencias recibidas
Confianza pública y nivel de satisfacción - percepción	percepción pública mediante encuestas
Desempeño profesional – medición interna Número de querellas contra policías que terminan en procesos disciplinarios	[# de procesos disciplinarios / # de querellas]*100
Desempeño profesional – Demandas contra el estado por acciones policiacas	# total de demandas contra el Estado por acciones policiacas
Desempeño profesional: Demandas contra agentes en su carácter personal	# total de demandas contra policías en su carácter personal por acciones tomadas en el desempeño de su labor
Prevención de accidentes de tránsito mediante patrullaje Tasa de accidentes automovilísticos por 100,000 habitantes	[# de accidentes / población]*100,000
Prevención de muertes en accidentes de tránsito mediante patrullaje Tasa de muertes en accidentes automovilísticos por cada 100,000 habitantes. ⁴⁸	[# de muertes en accidentes de tránsito/ población]*100,000
Prevención de accidentes de tránsito mediante bloqueos	[# de accidentes en áreas policiacas / # de bloqueos] (en meses a ser seleccionados)

Nivel de prioridad 2 - incluye indicadores relacionados a economía (costos). Este nivel comprende los indicadores relacionados a las áreas fiscal y administrativa, así como indicadores de calidad de servicio y los relacionados a proyectos especiales.

TABLA 3 NIVEL DE PRIORIDAD 2

PROGRAMA	NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
Indicadores relacionados al presupuesto y el área administrativa		
Todos los programas	Razón entre el gasto y el presupuesto asignado (Por programa presupuestario)	(Gasto periodo anterior/presupuesto asignado para el periodo anterior)

⁴⁸ La tasa actual de muertes por accidentes de tránsito en Puerto Rico corresponde a 9.4 muertes por 100,000 habitantes muy similar a la tasa promedio prevaleciente en EEUU.

PROGRAMA	NOMBRE DEL INDICADOR	DESCRIPCIÓN
	Por ciento de Presupuesto que proviene de fondos federales (Por programa presupuestario)	(Fondos Federales recibidos año anterior)/(presupuesto gastado año anterior)
	Por ciento de Presupuesto que proviene de fondos propios (por programa presupuestario)	(Fondos Propios generados el año anterior)/(presupuesto gastado año anterior)
Indicadores relacionados a distribución de trabajo y productividad		
Vigilancia Policiaca	Presupuesto por habitante	presupuesto del programa/población
	Número de policías por 100,000 habitantes	[# policías / población]*100,000
	Número promedio de querellas investigadas por agente	# querellas investigadas /# agentes asignados a la calle
Vigilancia Policiaca e Investigación Criminal	Promedio de casos esclarecidos por agentes	# total de casos esclarecidos / # agentes investigadores
	Por ciento de casos investigados que son esclarecidos	[# de casos esclarecidos / # casos investigados] *100
	Tiempo promedio de investigación, general y por tipo de delito	
Control y Seguridad en el Transito	Presupuesto por automóvil registrado	presupuesto del programa/ # de automóviles registrados
	Costo por milla de carretera bajo responsabilidad estatal.	presupuesto del programa /# de millas en carreteras responsabilidad de policía estatal
	Número de agentes por cada mil automóviles registrados	[# de agentes asignados / # de automóviles registrados]*1000
	Promedio de millas de carreteras patrulladas por vehículos	# de millas de carreteras /# de vehículos asignados al patrullaje
Todos los programas	Capacitación ofrecida a agentes: Horas promedio de capacitación por agente	# de horas totales de capacitación/# de agentes
	Capacitación ofrecida a policías con funciones de supervisión: Promedio de horas de capacitación por supervisor	# de horas totales de capacitación a supervisores/# de supervisores

Recomendaciones para la Agencia:

Sin lugar a dudas, en términos de desempeño y medición el funcionamiento de la Policía de Puerto Rico está en medio de una transformación producto del Acuerdo con el gobierno federal. Tanto la Oficina de la Reforma, como el Asesor de Cumplimiento Técnico, tienen responsabilidades que están centradas en la recopilación de información, el manejo de la misma y su evaluación. De ahí que sea

preciso reconocer que en el caso de esta agencia, la iniciativa de OGP de crear indicadores y medir desempeño no se da en un vacío.

Esto en modo alguno debe verse como una limitación a la implantación de indicadores en la Policía. En cambio, debe ser visto como una oportunidad de que ambos procesos puedan operar de forma integrada. Esto requiere identificar con más precisión los pormenores del flujo de información que genera la Policía en relación al tema de la Reforma, en términos no solo de la naturaleza de los datos, sino incluso aspectos como su periodicidad. Armonizar este esfuerzo puede significar hacer ajustes en la expectativa de información que realiza OGP a la Policía a los fines de no hacer más oneroso el proceso de recopilación. En otros casos, sin embargo, puede implicar que la Policía haga sus propios ajustes a los fines de incorporar elementos adicionales a la data que levanta. En ese sentido, un próximo paso es propiciar que en las conversaciones de OGP con la agencia, se pueda integrar a la Oficina de la Reforma. Incluso sería deseable establecer un canal de comunicación con Asesor de Cumplimiento Técnico.

Referencias

Criminalidad en Puerto Rico. Serie Histórica 1900-2009 (2010). Boletín Social, Junta de Planificación. [http://gis.jp.pr.gov/Externo_Econ/Publicaciones%20Sociales/Boletin/2010.10-Boletin_Social-Criminalidad_en_Puerto_Rico_Serie_Historica_1900_al_2009_\(Oct-2010\).pdf](http://gis.jp.pr.gov/Externo_Econ/Publicaciones%20Sociales/Boletin/2010.10-Boletin_Social-Criminalidad_en_Puerto_Rico_Serie_Historica_1900_al_2009_(Oct-2010).pdf)

Davis, Robert C., 2012, Selected International Best Practices in Police Performance Measurement , RAND, Center on Quality Policing.

Law Enforcement Tech Guide for Creating Performance Measures That Work. A Guide for Executives and Managers, 2006, U.S. Department of Justice Office of Community Oriented Policing Services.

Madera, Sheilla Rodríguez y Negrón, Salvador Santiago, 2010. La seguridad ciudadana: Del modelo reactivo al enfoque preventivo. 21 *Rev. Puertorriq. Psicol.* [online]. pp. 62-84.

Malavet Vega, Pedro, 2009, El sistema de justicia criminal en Puerto Rico, Ediciones Lorena, Ponce.

Rosenbaum, Dennis P., Schuck, Amie, Lawrence, Daniel and Hartnett, Susan with Jack McDevitt and Chad Posick, 2011, Community-based Indicators of Police Performance: Introducing the Platform's Public Satisfaction Survey, National Institute of Justice.

Rosselló González, Pedro, 2012, A mi manera, Vol. 1, Sistema Universitario Ana G. Méndez.

The United Nations Rule of Law Indicators: Implementation Guide and Project Tools, 2011.

