Estado Libre Asociado de Puerto Rico
Oficina del Gobernador
COMISION DE REORGANIZACION DE LA RAMA EJECUTIVA

Propuesta para la

REORGANIZACION DE LA RAMA EJECUTIVA

Informe Preliminar

PROPIEDAD - BIBLIOTECA
OFICINA DE PRESUPUESTO Y GERENCIA
OFICINA DEL GOBERNADOR

JUNIO 1980

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
Oficina del Gobernador
COMISION DE REORGANIZACION DE LA RAMA EJECUTIVA

Propuesta para la

REORGANIZACION DE LA RAMA EJECUTIVA

Informe Preliminar

JUNIO 1980

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
OFICINA DEL GOBERNADOR
Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva

7 de junio de 1980

Lic. Wallace González Oliver
Presidente
Comisión de Reorganización de
la Rama Ejecutiva
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

Me place someter a la consideración de la Comisión el Informe Preliminar para la Reorganización de la Rama Ejecutiva. El mismo contiene recomendaciones dirigidas a reestructurar la organización y funciones generales de más de cien (100) organismos de la Rama Ejecutiva. Dichas recomendaciones son el resultado preliminar de varios meses de discusión y análisis de los trabajos del personal técnico de la oficina ejecutiva de la Comisión y de los consultores y grupos asesores participantes, así como el producto más amplio de las sesiones efectuadas por la Comisión propiamente.

El informe concentra en los aspectos más abarcadores que afectan el buen funcionamiento de la organización gubernamental. Del estudio se concluye que el pormenorizar las interioridades organizativas de los diferentes organismos que integran la Rama Ejecutiva debe ser objeto de análisis en una fase posterior. No obstante, hemos estado conscientes de que las recomendaciones hechas ahora sean lo suficientemente realistas como para sostenerse sustancialmente en la fase de implantación.

Confíamos en recibir la reacción de los Comisionados sobre la totalidad o parte de este informe. Mientras tanto continuaremos actualizando, ampliando y fortaleciendo nuestro análisis para la preparación del informe final.

Respetuosamente,

Manuel Dones Piñero
Director Ejecutivo

Anejo

Apartado 3871 Oficina Central de Correos, San Juan, P. R. 00904 Paseo Covadonga 104, Ballester Hnos., 3er. Piso, San Juan, P. R.

TABLA DE CONTENIDO

Página

CARTA DE TRAMITE..... i

MIEMBROS DE LA COMISION..... iii

INTRODUCCION..... 1

Encomienda y Propósito..... 1
Concepto Sombrilla..... 6
Apreciación General..... 9

NIVEL EJECUTIVO GERENCIAL CENTRAL..... 17

Planificación y Presupuesto..... 19
Personal..... 22
Servicios Auxiliares..... 23

NIVEL EJECUTIVO OPERACIONAL..... 28

Sectores

Agropecuario..... 31
Asuntos del Consumidor..... 40
Bienestar Social..... 51
Cultura e Instrucción Pública..... 62
Desarrollo Económico..... 78
Hacienda Pública..... 87
Justicia, Protección y Seguridad Pública..... 93
Ambiente y Recursos Naturales..... 108
Trabajo y Recursos Humanos..... 114
Transportación y Obras Públicas..... 126
Vivienda..... 144
Corporaciones Públicas Comerciales..... 160

Regionalización y Descentralización..... 170

PERSONAL DE LA OFICINA EJECUTIVA DE LA COMISION..... 191

LISTA DE ESTUDIOS..... 196

MIEMBROS DE LA COMISION

Lic. Wallace González Oliver, Presidente
Presidente, Banco de San Juan; exsecretario del Departamento de Hacienda, exsecretario del Departamento de Justicia

Sr. Raymond González
Socio, Price Waterhouse; exsecretario del Departamento de Hacienda; exmiembro Consejo de Educación Superior

Hon. Manuel Ramos Barroso
Vicepresidente del Senado

Hon. Oreste Ramos
Senador; Presidente, Comisión de Gobierno del Senado

Hon. Juan Cancel Ríos
Senador

Hon. José Granados Navedo
Representante; Portavoz de la Mayoría

Hon. Edison Misla Aldarondo
Representante, Presidente, Comisión de Gobierno de la Cámara de Representantes

Hon. Presby Santiago
Representante

Sr. Luis S. Montañez Reyes
Director, Negociado del Presupuesto

*****

Sr. Manuel Dones Piñero
Director Ejecutivo

INTRODUCCION

A. Encomienda y Propósito

El propósito de la Ley de Reorganización es "disponer para la reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para lograr los siguientes fines:*

(1) Un funcionamiento eficiente y económico en las operaciones gubernamentales;

(2) Facilitar la redistribución de nuestros recursos económicos de acuerdo con las prioridades que el momento requiere;

(3) Mantener y mejorar la prestación de servicios esenciales al bienestar del pueblo de Puerto Rico;

(4) Facilitar el ajuste de las normas y procedimientos administrativos a las realidades de un Puerto Rico dinámico para maximizar la productividad gubernamental;

(5) Facilitar la concientización y clarificación en los servidores públicos del propósito y los objetivos de las agencias para alcanzar un más claro entendimiento del trabajo en el ámbito gubernamental;

(6) Incorporar más activamente las estructuras municipales al desarrollo del país;

(7) Acercar más los servicios y acciones gubernamentales a los ciudadanos;

(8) Mejorar los instrumentos y mecanismos de coordinación, supervisión y control con que debe contar todo Primer Ejecutivo sobre la Rama Ejecutiva incluyendo a sus corporaciones públicas;

---

*Ley Núm. 71 del 30 de mayo de 1976.

(9) Flexibilizar la organización gubernamental para que se facilite poner en práctica enfoques innovadores de utilización, consolidación, coordinación, e integración que apliquen a la totalidad de la gestión pública; y

(10) Propiciar que el funcionamiento de la Rama Ejecutiva sirva de ejemplo y guía para todos los sectores de la comunidad sobre los grados de productividad y prestación de servicios a que todos debemos aspirar".

Dentro de este marco, la Comisión entendió que era su misión inmediata producir un esquema organizacional para la Rama Ejecutiva que:

1. Propicie o facilite la función de dirección y control por el Gobernador de toda la operación de gobierno;

2. Viabilice la formulación e implantación de la política pública y programática; y

3. Provea para la coordinación entre los diversos programas y actividades de gobierno y evite los conflictos jurisdiccionales o que provea los mecanismos para resolverlos.

La Comisión está consciente que los fines que establece la Ley van más allá de lo que la sola reorganización produce como efecto directo o inmediato. El logro de tales fines presupone acciones ulteriores sin las cuales el esfuerzo de reorganización quedaría trunco. A la estructura organizacional adecuada es preciso añadir la mejor calidad en su liderazgo ejecutivo y administrativo, supervisión efectiva, personal capacitado, métodos y procedimientos adecuados, evaluación contínua y acciones correctivas. La reorganización estructural, que es en lo cual ha concentrado la Comisión, es el paso inicial y necesario para que se viabilicen las acciones subsiguientes. El logro de la empresa gubernamental eficiente y efectiva es el resultado de la acción integrada del conjunto de los factores mencionados.

Todas las reorganizaciones de las ramas ejecutivas de los gobiernos tanto en Puerto Rico como en los demás estados americanos responden a unos principios y siguen unos patrones más o menos similares. Varían en las metodologías y en los esquemas de organización que finalmente producen de acuerdo con las particularidades de cada jurisdicción.

La Comisión examinó una gran cantidad de material relativo a reorganizaciones a nivel estatal y federal de los Estados Unidos, a fin de aprovechar lo que la experiencia de otras jurisdicciones pudiera serle de utilidad. Sin embargo, el examen de la organización de la Rama Ejecutiva se ha enfocado a la luz de las realidades y particularidades puertorriqueñas, ofreciendo recomendaciones que resuelvan problemas y necesidades presentes y futuras.

Para ampliar la perspectiva en los análisis llevados a cabo, la Comisión solicitó la participación de personas de adentro y fuera del gobierno interesadas en ofrecer sus ideas y observaciones. A tales efectos, se celebraron vistas públicas a las cuales comparecieron los ciudadanos interesados. También se organizaron grupos de ciudadanos a quienes se invitó a colaborar con la Comisión aportando sus ideas, o enjuiciando ideas que se les sometió para evaluación y comentarios. Las recomendaciones de este informe están matizadas por las ideas, comentarios y evaluaciones que estos distinguidos ciudadanos tuvieron a bien hacer.

Muchos jefes de agencias de gobierno también comparecieron ante la Comisión a expresar sus puntos de vista. De sus sugerencias, muchas están reflejadas en las recomendaciones de este informe.

Finalmente, personal de agencias de gobierno y consultores privados contribuyeron en el análisis de los diferentes sectores del gobierno. La Comisión pasó juicio sobre sus hallazgos y sobre éstos basa sus propias recomendaciones.

El Enfoque de la Comisión al Problema de la Reorganización

Todo proyecto de reorganización tiene como finalidad lograr la mayor eficiencia y efectividad de la operación gubernamental. Pero tal finalidad se logra solo cuando todos los factores determinantes tienen el más adecuado ordenamiento. La estructura organizativa es uno de estos factores. Tan adecuada debe ser la estructura organizativa para la ejecución al nivel de las operaciones, como para su dirección y control por los funcionarios directivos.

Es evidente que la estructura de la Rama Ejecutiva del gobierno no propende al mejor funcionamiento de la operación gubernamental. Alrededor de cien organismos autónomos o semi-autónomos en su funcionamiento, dependen en su mayoría del Primer Ejecutivo para supervisión y control. Como resultado, su función de supervisar y coordinar tantos organismos constituye una tarea que es casi imposible de realizar por un Primer Ejecutivo.

Aparte del problema de supervisión y coordinación que la actual estructura organizativa plantea desde el punto de vista del Primer Ejecutivo y de los propios directores de organizaciones gubernamentales, está el del fraccionamiento de los programas de gobierno. Los problemas o situaciones que afectan a Puerto Rico, a cuya atención obedece la existencia de los diferentes organismos gubernamentales, no son situaciones o condiciones aisladas que se pueden conjurar con unos organismos actuando aislada o individualmente. Estos son complejos de condiciones que requieren acciones debidamente

planificadas y coordinadas. Aunque en los mismos breguen grupos con técnicas y mecanismos diversos, éstos deben responder a una estrategia común, dirigida y unificada centralmente.

La Comisión cree firmemente que la Rama Ejecutiva del Gobierno debe reestructurarse, para reducir el número de organismos que dependen directamente del Primer Ejecutivo. Deben establecerse nuevas estructuras basadas en áreas o sectores programáticos abarcadores de acción gubernamental. La Comisión está recomendando una revisión del concepto actual de Departamento Ejecutivo para que, bajo una nueva conceptualización del mismo, el grueso de los organismos de gobierno queden incorporados en un número reducido de departamentos; no como entidades adscritas a otro organismo, sino como constituyentes del Departamento en sí. El Departamento Ejecutivo no sería un organismo entre otros como es en la actualidad, sino el conjunto de organismos que operan en un determinado sector, aunados por una estructura "sombrilla" que le impartiría al conjunto dirección central, coordinación y control.

Este enfoque de la Comisión va dirigido principalmente a dos propósitos: primero, que el Primer Ejecutivo en su función de administrador de la Rama Ejecutiva pueda descargar más efectivamente su responsabilidad dependiendo en menor grado de unos ayudantes en su oficina, y sí contando con la colaboración más intensa y efectiva de sus secretarios de gobierno. Segundo, que los diferentes organismos de gobierno, agrupados en sectores más amplios de acción, tengan un punto focal de dirección, coordinación, supervisión y control en la persona de una Secretario de gobierno, quien habrá de tener una jurisdicción más abarcadora que al presente, aunque con un menor envolvimiento en los aspectos operacionales de cada organismo.

La Comisión confía que con la adecuada implantación de sus recomendaciones se logre dotar a la Rama Ejecutiva del Gobierno de una vigorosa

estructura organizativa que haga viable el logro de los antes dichos propósitos que, a fin de cuentas, constituyen la verdadera finalidad de este proyecto de reorganización.

B. El Concepto del Departamento Ejecutivo Como "Estructura Sombrilla".

Al examinar el cuadro organizativo de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico encontramos lo siguiente:

a. Trece (13) organismos que forman parte de la Oficina del Gobernador. Entre éstos se destacan el Negociado del Presupuesto, la Junta de Planificación, la Comisión para Combatir el Crimen, la Junta de Calidad Ambiental y la Oficina de Asuntos Culturales.

b. Catorce (14) departamentos ejecutivos de los cuales ocho (8) son creados por la Constitución. Estos son dirigidos por un Secretario de Gobierno. Los secretarios constituyen colectivamente un consejo consultivo del Gobernador denominado Consejo de Secretarios.

c. Treinta y siete (37) agencias ejecutivas que realizan una amplia gama de funciones. Todas excepto seis (6) son entidades separadas, las cuales están en línea de autoridad directa con el Gobernador.

d. Treinta y nueve (39) corporaciones públicas que son entidades autónomas en su funcionamiento. De éstas, veinte (20) están adscritas a algún departamento o agencia ejecutiva.

La organización descrita, obviamente, no le facilita a un primer ejecutivo el ejercicio de su función de dirección. Tampoco propicia la coordinación de las actividades de los organismos operacionales del gobierno.

La Comisión de Reorganización se enfrenta a un hecho inescapable: es preciso consolidar organismos. El problema es cómo consolidar sin crear unas superagencias complejas y lentas.

La Comisión ha basado su plan de reorganización en una modalidad estructural que concibe a los departamentos ejecutivos como estructuras sombrillas bajo los cuales se agrupan los demás organismos de gobierno.

El concepto de Departamento tipo sombrilla que estamos recomendando busca contener la proliferación de organismos independientes, incorporando los existentes a una entidad mayor. La integración de organismos está basada en criterios comunes, tales como la interrelación con una misma clientela, el compartimiento de un objetivo o propósito común y la similitud en técnicas o metodologías.

La integración se hace trastocando en lo mínimo las estructuras de operación y el funcionamiento interno de cada organismo. Al constituir los nuevos departamentos, los organismos existentes no se disuelven para crear una entidad mayor, monolítica y centralizada, sino que permanecen y conservan, en lo máximo permisible, la autonomía y autoridad operacional. No obstante, cada uno de ellos pasa a formar parte de la unidad mayor y se subordina, en varios aspectos, a la autoridad del secretario. En efecto, la nueva entidad lo que hace es estructurar y unificar organizativamente lo que actualmente se conoce como un área o sector programático de gobierno.

Bajo el sistema de organización actual, el Secretario puede delegar autoridad pero es siempre responsable por los resultados finales y por las actuaciones de sus subalternos. Este hecho lo obliga a intervenir frecuentemente en los asuntos que a estos últimos les corresponde. Como resultado, queda inmerso en un número cada vez mayor de actividades administrativas y operacionales, lo que menoscaba su potencial para dirigir.

Bajo el propuesto departamento sombrilla, el Secretario no sería ya el dirigente máximo de una unidad monolítica donde toda la autoridad y responsabilidad se centralizan en él. Sería el dirigente de una entidad mayor, pero que está compuesta a su vez por organismos cuyos directores asumen responsabilidad por la fase operacional dentro de sus ámbitos.

La función del Secretario del departamento "sombrilla" es desarrollar, integrar y coordinar la política pública del sector, formular los planes y programas, preparar e integrar el presupuesto sectorial y evaluar la efectividad y eficiencia de las operaciones. Su envolvimiento en los aspectos administrativos y operacionales de los organismos componentes del sector se limita.

Cada componente operacional estará dirigido por un administrador o director. Este debe ser nombrado, preferiblemente, por el Secretario con la aprobación del Gobernador. De estimarse que el nombramiento de este funcionario deba hacerlo el Gobernador, el Secretario podrá recomendar. No obstante, todos los administradores y directores de los organismos operacionales del departamento trabajarán bajo la dirección, supervisión y control del Secretario.

Al nivel del Secretario, habrá un grupo de oficinas que trabajarán bajo la supervisión directa del mismo. Estas constituirán lo que se

denominará el Secretariado. Llevarán a cabo funciones de tipo administrativo y de asesoramiento que son esenciales a la función de dirección del Secretario. Entre estas funciones están las de planificación, presupuesto, evaluación, auditoría, personal, estadísticas e investigación.

Los administradores o directores de los diferentes componentes actuarán conjuntamente como una Junta Consultiva del Secretario, a través de la cual se efectuará la coordinación de los componentes. Esta junta deberá institucionalizarse al nivel del Secretario como un mecanismo de dirección departamental.

El departamento "sombrilla", tal como lo concibe la Comisión, deberá ser una estructura que propenda a la mayor flexibilidad y agilidad operacional de los organismos componentes. No se trata de una estructura para centralizar funciones que son esenciales a las fases operacionales de los componentes, ni de un nivel de burocracia adicional. Por el contrario, el departamento "sombrilla" propicia la descentralización de funciones de control que actualmente están centralizadas en la Oficina Central de Personal, la Administración de Servicios Generales, el Negociado del Presupuesto y el Departamento de Hacienda.

Finalmente, el departamento tipo sombrilla le facilita al primer ejecutivo la supervisión y coordinación de los organismos de la Rama Ejecutiva. Su ámbito de intervención y de supervisión directa se limita a un número más manejable de departamentos que representan, en una forma integrada, sectores más amplios de acción gubernamental.

C. Apreciación General de la Reorganización Propuesta

La reorganización que se propone está encaminada a dotar a los puertorriqueños de un gobierno manejable, responsable, alerta y flexible.

Manejable para el Primer Ejecutivo; responsable ante el Gobernador y la Legislatura por sus acciones; alerta y flexible ante las cambiantes necesidades públicas. Basada en criterios firmes de administración pública, la reorganización propuesta cumple con los objetivos de la Ley Núm. 71 del 30 de mayo de 1976, según enmendada, mejor conocida como Ley de Reorganización.

La reorganización propuesta destaca lo siguiente:

1. Establece como principio rector de organización, pero no de manera dogmática, la separación entre las funciones normativas y las funciones de ejecución u operación.

2. Reduce el número de funcionarios bajo la supervisión directa del Gobernador a la vez que propicia el control efectivo de un número mayor de áreas de política pública.

3. Reduce de trece (13) a seis (6) el número de organismos adscritos a la Oficina del Gobernador y modifica las funciones centrales de asesoramiento al mismo (planificación y presupuesto, personal y servicios auxiliares).

4. Crea dos (2) cuerpos asesores al Gobernador: el Consejo Económico y Financiero y el Consejo Social y de Recursos Humanos.

5. Reduce el número de organismos gubernamentales agrupando la mayoría de las ciento cuatro (104) agencias existentes en torno a trece (13) áreas o sectores programáticos mayores de política pública, los que a su vez se convierten en departamentos ejecutivos sectoriales.

6. Mantiene la independencia administrativa de once (11) organismos que no se adaptan al concepto organizativo propuesto. De éstos, tan solo cuatro (4) - El Banco Gubernamental de Fomento; la Administración de Parques

y Recreo Públicos, la Administración de Servicios Municipales y la Administración de Reglamentos y Permisos - requieren la atención directa del Gobernador.

7. Organiza las operaciones de campo de alrededor de cien (100) programas importantes actualmente ubicados en veintitrés (23) organismos gubernamentales conforme a un esquema de regionalización y descentralización de servicios. Dichos programas representan más del setenta y cinco (75) por ciento del total de gastos de funcionamiento del Gobierno y más del noventa y ocho (98) por ciento de los pagos de transferencias a individuos (excluyendo beneficios a veteranos y seguro social).

8. Integra sectorialmente siete (7) corporaciones públicas que operan sobre bases comerciales autónomas y establece la Corporación de Empresas Públicas Comerciales.

9. Mantiene la personalidad jurídica de la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda a los fines de darle servicio a la deuda existente y transfiere el remanente de sus funciones (incluyendo recursos humanos y fiscales) al Departamento de la Vivienda.

10. Suprime dos (2) organismos cuyos programas no justifican la existencia de una organización administrativa independiente y transfiere dichos programas con sus recursos humanos y fiscales a otros organismos de la Rama Ejecutiva. Estos organismos son el Departamento de Servicios Contra la Adicción y la Junta de Calidad Ambiental.

11. Transfiere la Oficina del Procurador del Ciudadano a la Asamblea Legislativa.

La estructura organizativa propuesta es lo suficientemente amplia y flexible como para asumir la responsabilidad por los nuevos programas que surjan como resultado de los cambios en las necesidades públicas, contribuyendo así a evitar la proliferación de organismos independientes en el futuro. Por otro lado, el número reducido de organismos administrativamente separados hace a la burocracia más visible y responsable ante el público.

Los requisitos de implantación de la propuesta reorganización varían. El Departamento de Estado, el cual permanece esencialmente inalterado, requiere solamente una orden ejecutiva para transferir las juntas examinadoras al nuevo Departamento de Asuntos del Consumidor. Este es el caso también del Departamento de la Vivienda, cuya ley habilitante provee para reorganizar mediante orden ejecutiva. En los casos de agricultura y salud se requiere legislación mínima. Otros casos, claro está, requieren legislación extensa. Este hecho sugiere que el tiempo que toma completar el proceso de reorganización debe fluctuar entre uno (1) y cinco (5) períodos fiscales. Asimismo implica que debe crearse un equipo técnico de trabajo adscrito a la Oficina del Gobernador para darle seguimiento y evaluación al proceso de reorganización. Dicho equipo deberá tener una composición interdisciplinaria y su objetivo primordial será garantizar la continuidad del esfuerzo iniciado.

Finalmente, debe aclararse que cualquier intento de cuantificar en dólares y centavos el impacto de la reorganización propuesta sería puramente especulativo. Los propios objetivos de la reorganización trascienden el elemento de costo y penetran el dominio de lo cualitativo en la provisión

de los servicios gubernamentales. En efecto, la necesidad potencial de nuevos programas, los costos ascendentes de personal, los bienes y los servicios son factores que convierten los objetivos de costo en una proposición irrealista. Se reconoce, sin embargo, que la creación de una secretaría con amplias responsabilidades por un área mayor de política pública requerirá la dirección de un secretario con vastas cualidades gerenciales lo cual a su vez implica una ponderación de la retribución a la posición de Secretario. Esto es particularmente cierto en lo que respecta a la posición de Presidente de la Corporación de Empresas Públicas Comerciales.

No obstante, el hecho de que los secretarios de los nuevos departamentos ejecutivos sectoriales sean responsables por el desarrollo global de las políticas, planes y programas de un área mayor de política pública, les permite identificar interrelaciones entre programas, prioritizar su presupuesto y colocarlo allí donde el impacto sea mayor. Ciertamente, la reorganización propuesta no constituye una panacea a las deficiencias que muestra la estructura organizativa presente. La Comisión entiende, empero, que contribuye a optimizar los servicios públicos ofrecidos por cada dólar invertido.

NIVEL EJECUTIVO GERENCIAL CENTRAL

NIVEL EJECUTIVO GERENCIAL CENTRAL

El Nivel Ejecutivo Gerencial Central consiste de la Oficina Propia del Gobernador, el Negociado del Presupuesto, la Junta de Planificación, la Oficina Central de Personal y la Oficina Central de Servicios Auxiliares.

La Comisión entiende que darle ordenamiento particular a la Oficina Propia del Gobernador es una prerrogativa suya como primer mandatario. Además, reconoce que el arreglo organizativo que la oficina eventualmente tenga, depende, en gran medida, del esquema de organización que finalmente se adopte para la Rama Ejecutiva. Por consiguiente, la Comisión no cree prudente el pasar juicio sobre las sutilezas organizativas de la Oficina propia del Gobernador.

Hecha esta aclaración, la Comisión recomienda que el resto de los organismos del Nivel Ejecutivo Gerencial Central formen parte de la Oficina del Gobernador en su sentido más amplio. Actualmente, el Negociado del Presupuesto, la Junta de Planificación y la Oficina de Oportunidades Económicas están adscritos a la Oficina del Gobernador. Se adscriben pues, a la Oficina del Gobernador, la Oficina Central de Personal y la Oficina de Servicios Auxiliares. A pesar de la adición, la Oficina del Gobernador se reduce porque, de otro lado, se recomienda transferir a los departamentos ejecutivos sectoriales seis organismos que actualmente responden a la misma. Estos son la Agencia Estatal de Defensa Civil, la Comisión para Combatir el Crimen, la Junta de Calidad Ambiental, la Oficina de Energía de Puerto Rico, la Comisión de Asuntos de la Mujer y la Oficina de Asuntos Culturales. La manera en que estos organismos se integran a los departamentos ejecutivos sectoriales se explican más adelante en el capítulo que trata sobre el nivel ejecutivo operacional.

Los cuatro organismos que formarán parte de la Oficina del Gobernador funcionarán de manera similar, pero no idéntica, a lo que se conoce en otras jurisdicciones como el nivel o área de administración central. La Oficina Central de Personal y la Oficina Central de Servicios Auxiliares ejercerán en la Oficina del Gobernador, principalmente, las funciones normativas que actualmente ejercen la Oficina Central de Administración de Personal y la Administración de Servicios Generales.

Finalmente, la Comisión considera que es factible y deseable la creación de dos consejos asesores al Gobernador: un Consejo Económico y Financiero y un Consejo Social y de Recursos Humanos.

Para crear el Consejo Económico y Financiero basta modificar la composición y funciones del actual Consejo Financiero mediante orden ejecutiva. Este consejo asesorará al Gobernador en materia de política pública económica y financiera y su composición debe ser la siguiente: El Secretario de Estado, el Presidente de la Junta de Planificación, el Presidente del Banco Gubernamental de Fomento, el Secretario de Desarrollo Económico, el Secretario de Hacienda y el Director del Negociado del Presupuesto.

El Consejo Social y de Recursos Humanos asesorará al Gobernador en materia de política pública sobre el desarrollo social y de los recursos humanos. La Comisión recomienda que todos los organismos que actualmente asesoran al Gobernador en el campo social y de recursos humanos pasen a formar parte, funcionalmente, de este consejo. La composición será la siguiente: El Secretario de Estado, el Presidente de la Junta de Planificación, el Secretario de Desarrollo Familiar y Comunal, el Secretario de Cultura e Instrucción Pública, el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos, el Secretario de Salud y el Secretario de Justicia y Seguridad Pública.

PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

La Ley núm. 75 de 24 de junio de 1975, Ley Orgánica de la Junta de Planificación, intentó atemperar los instrumentos de planificación a las complejidades presentes de la sociedad puertorriqueña. Organizativamente, reafirmó la tendencia manifiesta a separar las funciones normativas de las operacionales. La Junta de Planificación mantuvo su carácter de organismo central de planificación.

Cuatro años después de la reorganización de 1975, las deficiencias fundamentales que se atribuían a la organización administrativa para la planificación en Puerto Rico (inefectividad, ausencia de liderato, falta de credibilidad, expedienteo excesivo, etc.) no parecen haber sido corregidas.

El público en general no puede determinar si la articulación de la política económica emana de la Junta de Planificación, del Departamento de Hacienda o del Banco Gubernamental de Fomento. La política de uso de terrenos se considera adecuada, pero con obstáculos casi insalvables para hacerla valer. La política ambiental está dispersa entre varios organismos lo cual constituye fuente de conflicto.

Los nuevos instrumentos de planificación (el Plan de Desarrollo Integral, el Programa de Inversiones de Cuatro Años) no han demostrado su efectividad. Los planes de uso de terrenos parecen constituir un proceso azaroso en la agenda de trabajo de la Junta de Planificación. El número de reglamentos y su dificultad para administrarlos efectivamente ha aumentado. Los diversos trámites, especialmente los relacionados con el uso y desarrollo de los terrenos, aun se consideran lentos y onerosos. Los procedimientos de

revisión administrativa constituyen una fuente de tensión entre la Junta de Planificación, la Administración de Reglamentos y Permisos y la Junta de Apelaciones sobre Construcciones y Lotificaciones.

La coordinación entre los organismos vinculados al proceso planificador es inconsecuente. La planificación y el proceso presupuestario no se han integrado efectivamente. El proceso de análisis presupuestario parece estar afectado por la realización de actividades y transacciones de rutina.

La información que se produce es frecuente objeto de crítica. No existe una codificación formal de decisiones y actuaciones significativas. No hay mecanismos efectivos para obtener información necesaria del sector privado.

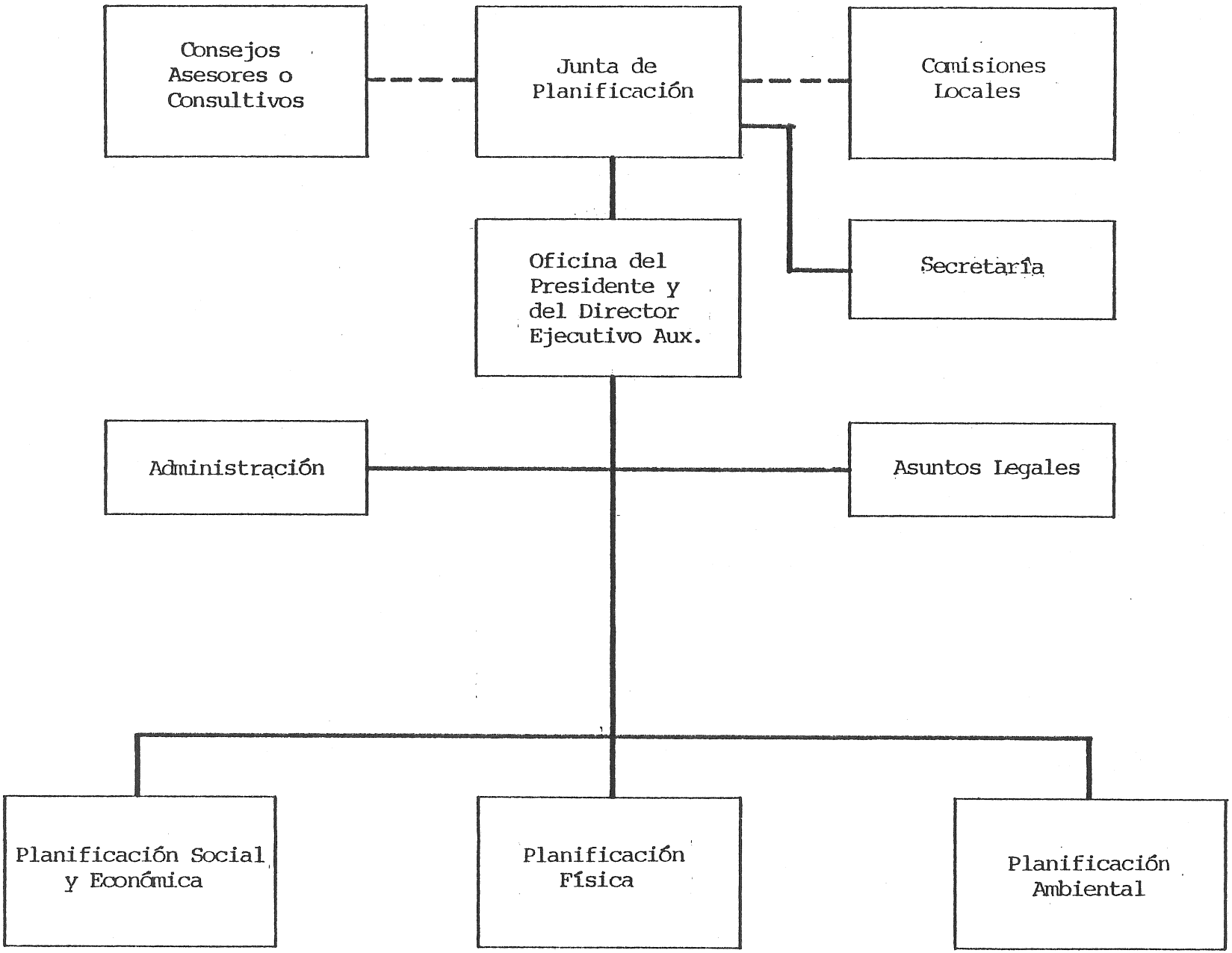
No obstante las dificultades señaladas, aun existen oportunidades para fortalecer la capacidad de asesoramiento de la Junta de Planificación.

Recomendaciones

1. Transferir a la Junta de Planificación las funciones normativas (formulación y desarrollo de la política pública ambiental, adopción y revisión de reglamentos, evaluación de declaraciones de impacto ambiental, revisión de casos de violación a reglamentación ambiental, etc.) que sobre la protección del ambiente ejerce actualmente la Junta de Calidad Ambiental.

2. Mantener la separación administrativa de las funciones de planificación y presupuesto, pero que se institucionalice un mecanismo de coordinación presupuestaria a los fines de armonizar la programación gubernamental a plazo medio con los presupuestos anuales de gastos de funcionamiento y de mejoras capitales.

JUNTA DE PLANIFICACION
Esquema Funcional Propuesto



CRRE
Nov./80

3. Mantener la separación administrativa de la Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos y formalizar el mecanismo provisto en ley que permite la coordinación efectiva entre ambos organismos.

4. Dotar a la Administración de Reglamentos y Permisos de un equipo inter-disciplinario de profesionales en el campo de la planificación, la arquitectura, el urbanismo y la economía de la tierra a los fines de fortalecer su proceso decisionario.

5. Retener en la Junta de Planificación de Puerto Rico la facultad de adoptar enmiendas a los mapas de zonificación en áreas previamente zonificadas y de considerar y resolver consultas de ubicación y de proyectos públicos.

6. Reafirmar, mediante legislación, las facultades limitadas de revisión que históricamente ha tenido la Junta de Apelaciones sobre Construcciones y Lotificaciones.

7. Examinar la viabilidad y conveniencia de que el Negociado del Presupuesto delegue (o subdelegue) a los departamentos sectoriales que la Comisión recomienda crear, aquellas transacciones de rutina que actualmente menoscaban las actividades de análisis presupuestario.

8. Fortalecer el sistema central de información con sede en la Junta de Planificación otorgándole atención especial a la precisión de los datos estadísticos e indicadores de mayor importancia, a la rigurosidad en la selección y aplicación de las metodologías, y a la obtención de la información necesaria del sector privado.

9. Codificar formalmente las decisiones y actuaciones significativas de los organismos administrativos vinculados a la planificación.

PERSONAL

Conforme a la Ley núm. 5 de 14 de octubre de 1975, según enmendada, consiste de una Administración Central y unos Administradores Individuales. Ciertas agencias están excluidas de las disposiciones de la ley.

La Administración Central está integrada por las agencias que anteriormente estaban bajo la jurisdicción de la desaparecida Oficina de Personal. Los Administradores Individuales están cubiertos por la Ley de Personal, pero manejan sus asuntos de forma autónoma con el asesoramiento de la Administración Central. Las agencias excluidas del estatuto actual son aquellas que funcionan como negocios o que sus empleados disfrutan de la negociación colectiva.

Se plantea como problema la necesidad de reestructurar la organización administrativa de Personal a la luz de la reorganización propuesta para la Rama Ejecutiva. La Comisión entiende que la política pública que emana de la Ley de Personal del Servicio Público se fortalece con la estructura que se propone.

Recomendaciones

1. Fortalecer a la Oficina Central de Administración de Personal para que se constituya en el organismo con la facultad para el establecimiento de la política pública de personal para todo el gobierno, incluyendo el sector de Corporaciones Públicas Comerciales Autónomas.

2. Integrar la Administración Central a la Oficina del Gobernador.

3. Integrar la actual Administración de los Sistemas de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura a la Oficina Central de Administración de Personal como un programa regular.

4. Estudiar la viabilidad de integrar, a largo plazo, todos los sistemas de retiro del gobierno.

5. Transferir las funciones operacionales que actualmente desempeña la Oficina Central de Administración de Personal a los departamentos sectoriales que se propone crear.

6. Convertir a los nuevos departamentos sectoriales en administradores individuales ubicando a nivel del secretario las funciones de establecer políticas, normas y reglamentos para el sector.

7. Ubicar en los organismos operacionales de los nuevos departamentos sectoriales las operaciones de los asuntos de personal que son propios de cada organismo.

8. Convertir a los organismos gubernamentales que se mantengan independientes (sin sectorializar) en administradores individuales.

SERVICIOS AUXILIARES

Bajo este renglón se incluye el conjunto de los servicios de apoyo que necesitan las agencias regulares del gobierno para llevar a cabo sus diferentes programas. Por extensión, comprende a la organización administrativa establecida para tales propósitos.

Los servicios auxiliares son: Compra y Suministro; Imprenta; Adquisición; Mantenimiento y Disposición de Vehículos de Motor; Conservación y Construcción

de Edificios Públicos; Administración y Asesoramiento de Centros Electrónicos y Procesamiento de Datos; Conservación y Disposición de Documentos y Aprobación de Contratos sobre Arrendamiento de Locales.

La Administración de Servicios Generales es la agencia mayormente responsable por la prestación de estos servicios. La misma fue creada por la Ley núm. 164 de 23 de julio de 1974 con el propósito de "integrar servicios dispersos en diversos organismos gubernamentales para que se provean conforme a normas que propendan a simplificar y aligerar los trámites, mejorar la calidad de los servicios y controlar los costos de operación".

El funcionamiento actual de la Administración de Servicios Generales no está a la altura de las expectativas que generó su creación. Los problemas del costo y de la calidad de los servicios no han sido resueltos.

La política de centralización se ha modificado. Muchas agencias se prestan los servicios a sí mismas. Otras recurren al sector privado, sin que medie con frecuencia la intervención de la Administración. En otros casos en que las facultades han sido delegadas, no hay dirección ni fiscalización. La función de reglamentación, control, asesoramiento y fiscalización de las operaciones que se realizan en las agencias se ha desatendido.

Las agencias y programas que más compran están exentas de las disposiciones de la Ley de Compras. El 89 por ciento del total de compras del gobierno se hace en el mercado abierto o mediante subasta informal.

La mayor parte de los servicios de imprenta se obtienen del sector privado. La compra de servicios a imprentas privadas es tres veces mayor que las compras a la imprenta del gobierno. Por otro lado, los centros de reproducción en las agencias han proliferado.

El servicio de transporte está crecientemente orientado hacia los talleres privados. Entre 1975 y 1978 la facturación por reparaciones de vehículos de motor en talleres privados aumentó un 734 por ciento. Algunos departamentos y agencias han establecido, sin autorización, sus propios talleres de mantenimiento y reparación.

Las pérdidas en la prestación de los servicios de imprenta y transporte (Fondo de Capital Industrial) asciende a más de $2 millones para los años fiscales 1976-77 a 1978-79.

Los contratos de arrendamiento se hacen sin la aprobación previa de la Administración de Servicios Generales en el 69 por ciento de los casos.

El mantenimiento de edificios públicos se realiza en las agencias a pesar de que esta función no se ha delegado expresamente. El Departamento de Instrucción Pública, que representa el 90 por ciento de la clientela del programa de mantenimiento y reparación de edificios, ha ido crecientemente asumiendo la responsabilidad por dicho servicio.

La única función de servicios auxiliares que se ha mantenido centralizada de hecho es la de conservación y disposición de documentos públicos. Debido a diferentes problemas que ha confrontado el Programa ha ocurrido una acumulación creciente de documentos inservibles.

No existe una política clara y definida sobre el aspecto de procesamiento electrónico de datos en el gobierno. Como resultado, las actividades de planificación, control y utilización de los recursos se afectan negativamente.

De 52 organismos que tienen centros de máquinas electrónicas, tan sólo 17 son reglamentados por la Administración de Servicios Generales. Hay agencias com más de un centro. El 35 por ciento del equipo existente se

utiliza menos del 50 por ciento de su uso potencial. Los sistemas de información estan indocumentados y no existen normas para su diseño y preparación. Existe un grave problema de reclutamiento y adiestramiento. Se invierte $4.0 millones en servicios profesionales y consultivos en las agencias ejecutivas solamente. Los centros carecen de medidas de seguridad adecuadas.

Recomendaciones

1. Centralizar las funciones de planificación a largo plazo, formulación de normas y reglamentos, desarrollo y ejecución de controles y sistemas de fiscalización, adjudicación y negociación de contratos por materiales y servicios.

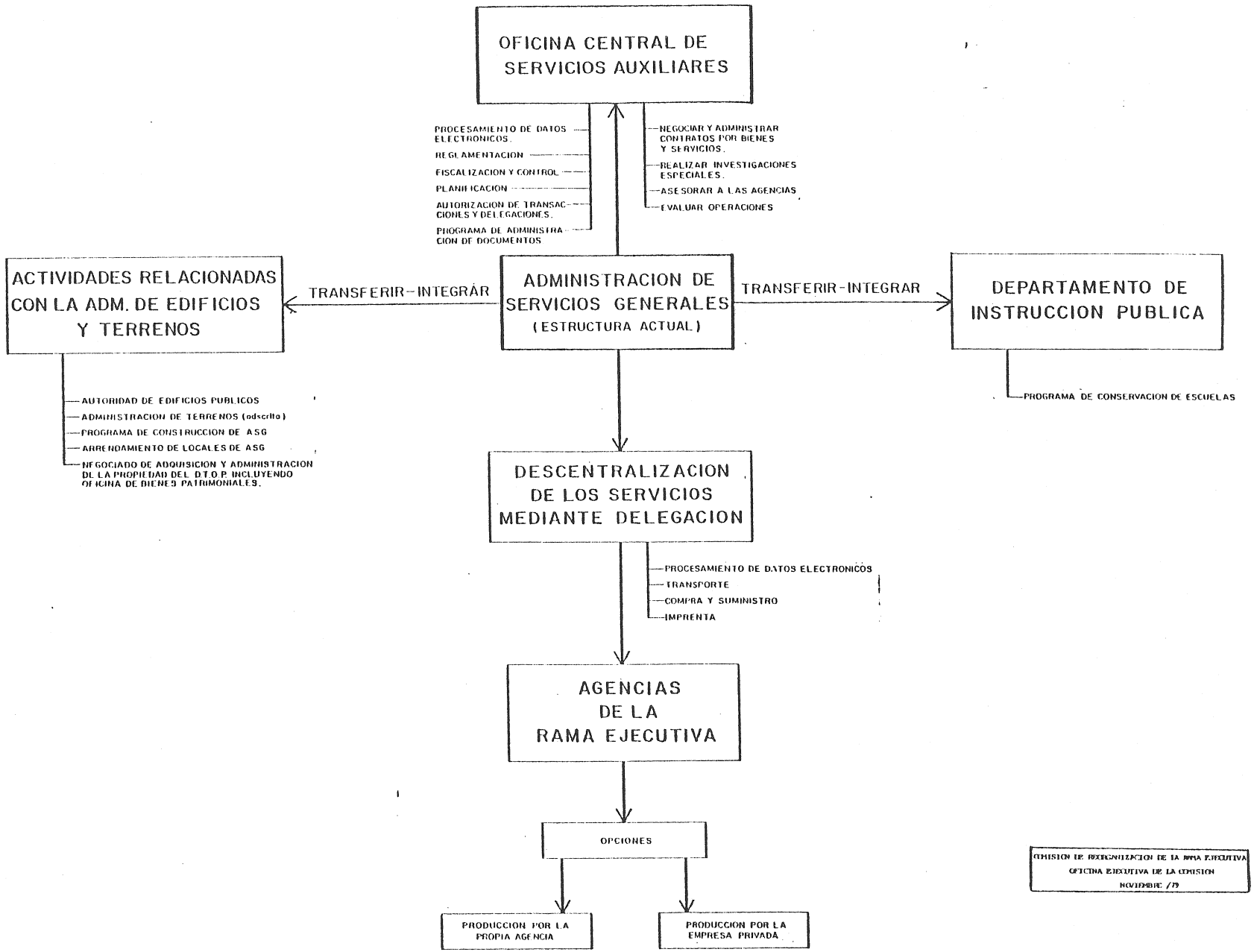
2. Descentralizar las funciones operacionales delegando la autoridad y asignando la responsabilidad por dichas funciones a los departamentos y agencías ejecutivas. Estos podrán optar, conforme a criterios claramente establecidos, por producir sus propios servicios u obtenerlos directamente del sector privado.

3. Integrar al Sector de Transportación y Obras Públicas todas las funciones de administración de edificios y terrenos del estado.

4. Mantener la centralización de la función de disposición de documentos públicos.

5. Organizativamente, la distribución de funciones debe hacerse en tres niveles diferentes: central, departamental sectorial y agencial.

REORGANIZACION DE LOS SERVICIOS AUXILIARES DEL GOBIERNO



NIVEL EJECUTIVO OPERACIONAL

El nivel ejecutivo operacional comprende trece (13) departamentos ejecutivos sectoriales, once (11) agencias separadas autónomas y siete (7) corporaciones públicas comerciales. Estas últimas constituirán un sector bajo la jurisdicción de una corporación de empresas públicas comerciales. Los secretarios de los trece (13) departamentos más el presidente de la Corporación de Empresas Públicas Comerciales integrarán el Consejo de Secretarios.

La macro-organización y funciones generales de los organismos que componen el nivel ejecutivo operacional se describen más adelante con la excepción del Departamento de Estado. El Departamento mantiene su organización y funciones actuales exceptuando a las juntas examinadoras que se recomiendan transferir al Departamento de Asuntos del Consumidor. Tampoco se describe la organización del Departamento de Salud que al momento del estudio es objeto de una reorganización total.

Las once (11) agencias separadas autónomas son aquellas que no se adaptan adecuadamente al esquema de organización sectorial recomendado. Este fue el caso del Banco Gubernamental de Fomento, la Administración de Parques y Recreo Públicos, la Administración de Servicios Municipales, la Administración del Deporte Hípico, la Junta de Apelaciones sobre Construcciones y Lotificaciones, la Administración de Reglamentos y Permisos, la Comisión de Derechos Civiles, la Comisión para Ventilar Querellas Municipales, la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación, la Comisión Estatal de Elecciones y la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal. La Comisión de Reorganización recomienda que, desde el

punto de vista de organización, dichos organismos permanezcan separados. La Comisión recomienda, además, adscribir la Oficina del Procurador del Ciudadano a la Asamblea Legislativa, como lugar idóneo para su encomienda.

Las razones por las cuales estos organismos no se adaptan al esquema de organización recomendado son varias. El Banco Gubernamental de Fomento, por ejemplo, se analizó desde una perspectiva sectorial como parte del Sector Hacienda Pública. Sin embargo, por su importancia como agente fiscal del gobierno, como inversionista de los fondos públicos y como centro de intercambio bancario, se entendió que debía ser un organismo separado en línea de autoridad directa con el Gobernador. Se recomienda, no obstante, una coordinación estrecha entre el Banco y el Departamento de Hacienda para propósitos de política pública, planificación y programación.

El estudio de la Administración de Parques y Recreo Públicos concluyó que, actualmente no es factible integrar todos los programas recreativos y de desarrollo de facilidades que llevan a cabo las diferentes dependencias gubernamentales. Dicho estudio, que está bajo custodia de la Comisión, contiene las razones por las cuales la Comisión concluye que la Administración permanezca como un organismo individual.

La Administración de Servicios Municipales es el instrumento organizativo que sirve de intermediario entre el gobierno central y los gobiernos municipales. La Comisión entiende que el Administrador de Servicios Municipales debe estar también en línea de autoridad directa con el Gobernador.

La Oficina del Procurador del Ciudadano se recomienda transferir, previa consulta y aprobación, a la Asamblea Legislativa. La Comisión

coincide con la opinión, ya generalizada, de que la Oficina del Procurador del Ciudadano debe ser responsable a la Asamblea Legislativa y adscribirse a ésta, de la misma manera que lo está la Oficina del Contralor.

La Administración de Reglamentos y Permisos fue examinada desde el punto de vista de la planificación en general y de la planificación física en particular. Las recomendaciones pertinentes a la Administración aparecen bajo el tema de Planificación y Presupuesto en el Nivel Gerencial Central. Conforme a los criterios rectores de la reorganización, la Administración debe permanecer separada.

Los organismos restantes son comisiones que funcionan como tribunales administrativos y no requieren, por su naturaleza, una supervisión directa del Gobernador.

La Comisión recomienda que en el futuro se examine la posibilidad de que todos los organismos de la Rama Ejecutiva que funcionan como tribunales administrativos se integren organizativamente conforme a unas normas de procedimiento administrativo adecuados a la realidad puertorriqueña. Actualmente, empero, no parece haber consenso sobre la conveniencia de establecer un procedimiento administrativo uniforme. A este respecto, la Comisión encontró que los argumentos contrarios al establecimiento de una ley de procedimiento administrativo uniforme son tan convincentes como los argumentos a favor. Ciertamente, los resultados obtenidos no son concluyentes. No obstante, vislumbramos que el procedimiento administrativo uniforme permanecerá como tema obligado en la agenda del futuro.

A continuación se presentan los estudios y recomendaciones para el nivel ejecutivo operacional - departamentos y agencias:

SECTOR AGROPECUARIO

SECTOR AGROPECUARIO

I. DEFINICION DEL SECTOR

El Sector Agropecuario, según definido por esta Comisión, incluye los siguientes organismos:

Departamento de Agricultura

Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola

Corporación para el Desarrollo Rural

Junta Azucarera

Autoridad de Tierras (estudiado por otro consultor)

Corporación Azucarera (estudiado por otro consultor)

Estación Experimental Agrícola

Servicio de Extensión Agrícola

Instituto Mayaguezano de Agricultura Tropical

Fuera de este sector, pero íntimamente relacionados, operan el Departamento de Agricultura Federal y unas siete (7) agencias estatales que, dentro de su jurisdicción, toman decisiones que afectan o impactan los programas del sector.

II. POLITICA PUBLICA

La rehabilitación y recuperación del sector agrícola es indispensable al desarrollo económico del país. Durante mucho tiempo el sector agrícola se ha visto afectado por una serie de problemas tales como uso de las tierras agrícolas para otros fines, alzas en salarios, vías deficientes de acceso que dificultan el mercado de productos, prácticas tecnológicas inadecuadas que limitan la productividad y capacidad productiva del sector, y presiones competitivas de otros sectores.

La política pública del sector será enmarcada dentro de estas limitaciones y su objetivo es promover el desarrollo agrícola manteniendo las tierras productivas para usos agrícolas, creando industrias de sustitución de importaciones, promoviendo la creación de empleos y el mejoramiento de la balanza de precios y aplicando técnicas modernas que permitan precios razonables para el consumidor, ganancias atractivas para el agricultor y jornales justos.

Las medidas que se han tomado hacia la consecución de esta política confirman el interés del gobierno hacia el mejoramiento y recuperación del sector. Entre estas pueden mencionarse: reorganización del sector agrícola, los programas de crédito, incentivos y subsidios, ayuda y servicios técnicos, seguros agrícolas, mercadeo y adiestramiento sobre técnicas agrícolas.

Descripción de la Situación Vigente y Conclusiones

El Departamento de Agricultura fue reorganizado mediante la Ley núm. 33 de 1977, que creó la Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola (AFDA). Por esta ley se consolidan en un solo organismo los programas y funciones dispersos en varias agencias. Con este fin se dispuso la integración en la Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola de la Administración de Servicios Agrícolas, la Corporación de Desarrollo Agrícola de Puerto Rico, el Programa de Ingreso Garantizado, y el Programa de Seguros Agrícolas. Se adscribe a la Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola la Corporación de Crédito Agrícola y la Corporación de Desarrollo Rural.

La creación de la Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola en julio de 1977 es una parte fundamental del proceso de reorganización

del sector agrícola y como paso inicial sentó las bases para la reestructuración gradual del sector. En solamente dos años la Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola está dando resultados positivos tanto en el logro de metas como en la descentralización operativa.

La Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola estableció oficinas regionales para ofrecer servicios directos al agricultor. La experiencia hasta el presente demuestra que la descentralización ha facilitado que los programas respondan, al máximo posible, a las necesidades de la clientela como también ha agilizado los procedimientos y trámites. Aún con estos resultados hay áreas que necesitan reforzarse:

a. El servicio de maquinaria se ha mejorado con la adquisición de equipo adicional, pero aún así la demanda sobrepasa la capacidad de los servicios.

b. El mercadeo significa el éxito o fracaso de la producción agrícola. El programa funciona con relativa eficiencia y sigue mejorando con el establecimiento de nuevos centros de acopio y empaque. El sistema de precios flexibles pretende dar mayores beneficios al agricultor y se debe ampliar.

c. La Corporación de Crédito Agrícola cuenta con personal administrativo suficiente para expandir sus operaciones. Los recursos de crédito están muy por debajo a las necesidades, particularmente del agricultor pequeño.

d. Existe un problema de insuficiencia de personal técnico y paratécnico tanto a nivel de las regiones como a nivel de finca. Hay escasez de agrónomos y técnicos agrícolas con experiencia. El problema es agudo en las fincas medianas y pequeñas comenzando por el agricultor

con ideas arcaicas y falta de comprensión del complejo tecnológico aplicable a sus cosechas. La transferencia de tecnología a la finca va muy lentamente. Los programas y actividades del Servicio de Extensión Agrícola impactan al sector muy tenuemente; su función educacional con el agricultor ha perdido fuerza. El programa vocacional agrícola no está llenando su cometido y amerita reevaluarse.

El Departamento de Agricultura exhibe una dicotomía en sus responsabilidades y funciones. Por un lado tiene la responsabilidad de reglamentar aspectos importantes del sector y por otro lado desarrolla un vasto plan de promoción agrícola. La tendencia es a destacar el efecto positivo y estimulador de la promoción, pero a la vez hay que reconocer la importancia y relevancia de la función de reglamentación de la actividad agropecuaria.

AUTORIDAD DE TIERRAS

La Autoridad de Tierras se creó en 1941 para llevar a cabo una reforma agraria para acabar con el latifundio y el absentismo; asegurar a los individuos la retención de sus tierras, propulsar la formación de nuevos agricultores, facilitar la utilización de las tierras para un mayor rendimiento público, mediante la adopción de sistemas de producción eficientes y económicos, incluyendo la elaboración industrial de algunos productos agrícolas, y facilitar a los agregados y a los que viven en arrabales a adquirir tierras para enclavar sus viviendas.

En sus inicios, las funciones de la Autoridad giraban en torno a estas actividades, pero con el correr del tiempo algunas se transfirieron a otras agencias como lo fue el Programa de Servicios Sociales primero al

Departamento de Agricultura y luego al Departamento de la Vivienda y el Programa de Fincas al Departamento de Agricultura.

La crisis de la industria azucarera dio margen a que el gobierno adquiriera las centrales, refinerías y los terrenos en los cuales se cultivaba la caña.

Se autorizó a la Junta de Directores de la Autoridad a crear las subsidiarias que creyera conveniente para la consecución de los fines de la ley creándose la Corporación Azucarera en 1973, poniéndose toda la actividad azucarera bajo el control de la Corporación.

La tendencia más reciente ha sido encomendarle a la Autoridad y sus subsidiarias la operación y administración de actividades de producción agrícola y de elaboración industrial de los productos de la agricultura sobre bases comerciales.

En la actualidad la Autoridad opera los siguientes programas: el proyecto del Caño Tiburones que se inició para rescatar terrenos amenazados para habilitarse para fines agrícolas; el programa de cultivo, producción y elaboración de piñas para lo cual opera además de las fincas una fábrica de elaboración y enlatado y una empacadora de piña fresca para la exportación. Opera un proyecto de cultivo de vegetales y adquirió una fábrica concentradora de china y guineo. Además tiene un programa de ganadería para adaptar ejemplares vacunos criados específicamente para producir carne y lleva a cabo algunas funciones relacionadas con bienes raíces como la venta y arrendamiento de predios sobrantes.

El estudio especial que se realizó de la Autoridad[1/] señala que aunque la Autoridad está atravesando serios problemas en su funcionamiento,

1/ Estudio de la Autoridad de Tierras de Puerto Rico realizado por Management Aid Center, Inc., realizado por encomienda de esta Comisión.

y aunque sus programas funcionan con pérdidas, por ser ésta una actividad tan esencial al desarrollo económico debe buscarse la forma de ponerla a operar sobre bases de eficiencia.

CORPORACION AZUCARERA DE PUERTO RICO[1/]

La Corporación Azucarera se creó como una subsidiaria de la Autoridad de Tierras para consolidar en ella el control y operación de todas las actividades gubernamentales para el cultivo de la caña y la elaboración y refinación de azúcar. Varios factores han afectado adversamente el funcionamiento de la Corporación entre los que se incluyen el precio deprimido del azúcar que no refleja los cambios reales en los costos de producción, costos operacionales excesivamente altos en que incurre la Corporación, lo cual ocasiona un déficit de más de cincuenta (50) millones de dólares anuales en las operaciones de la empresa, las limitaciones en la sustitución de mano de obra, ya que la Corporación tuvo que honrar los compromisos y convenios con las uniones obreras y está obligada a utilizar los obreros que la unión supla y sólo puede usar maquinaria cuando no haya obreros disponibles; y el impacto de las reglamentaciones ambientales que requieren inversiones de más de $22,000,000 para su cumplimiento.

JUNTA AZUCARERA

La Junta se creó para reglamentar las transacciones comerciales entre los colonos y las centrales azucareras y para cuidar de que las normas y reglamentos emitidos al amparo de esta ley se cumplan por ambas partes.

1/ El estudio de la Corporación Azucarera realizado por encomienda de la Comisión por la Management Aid Center, Inc., el cual obra en los archivos de las oficinas ejecutivas de la Comisión, contiene toda la información relativa a los aspectos de organización, funciones y situación financiera de la Corporación con recomendaciones específicas sobre tales aspectos.

Se le considera como el tribunal de primera instancia para decidir controversias que surjan entre las partes en la interpretación de la Ley Azucarera de Puerto Rico, pero su misión principal es armonizar las relaciones comerciales entre los diversos intereses de la industria azucarera.

La intervención directa del gobierno con la industria azucarera levanta interrogantes sobre la necesidad de esta agencia. Ya ha habido intentos de eliminarla mediante legislación al respecto.

ESTACION EXPERIMENTAL AGRICOLA, SERVICIO DE EXTENSION AGRICOLA E INSTITUTO DE AGRICULTURA TROPICAL

Estos tres organismos están integrados al Recinto Universitario de Mayaguez de la Universidad de Puerto Rico. Debido a la relación de éstas con la fase tecnológica de la agricultura, la Comisión considera deben permanecer inalteradas en cuanto a su ubicación y relación con la Universidad, pero manteniendo la coordinación necesaria con el sector agrícola.

RECOMENDACIONES

Como señalamos anteriormente, el Departamento de Agricultura fue objeto de una reorganización a fondo recientemente. Como parte de esa reorganización se creó por Orden Ejecutiva la Comisión de Planificación y Acción Agrícola que sustituyó al Consejo Agrícola.

El análisis que hicimos de las estructuras que integran el sector nos indica que esta reorganización ha sido positiva. No empece esta situación hay áreas dentro del sector que deben mejorarse y recomendamos:

1. Eliminar la Corporación Azucarera. Consolidar sus funciones con la Autoridad de Tierras.

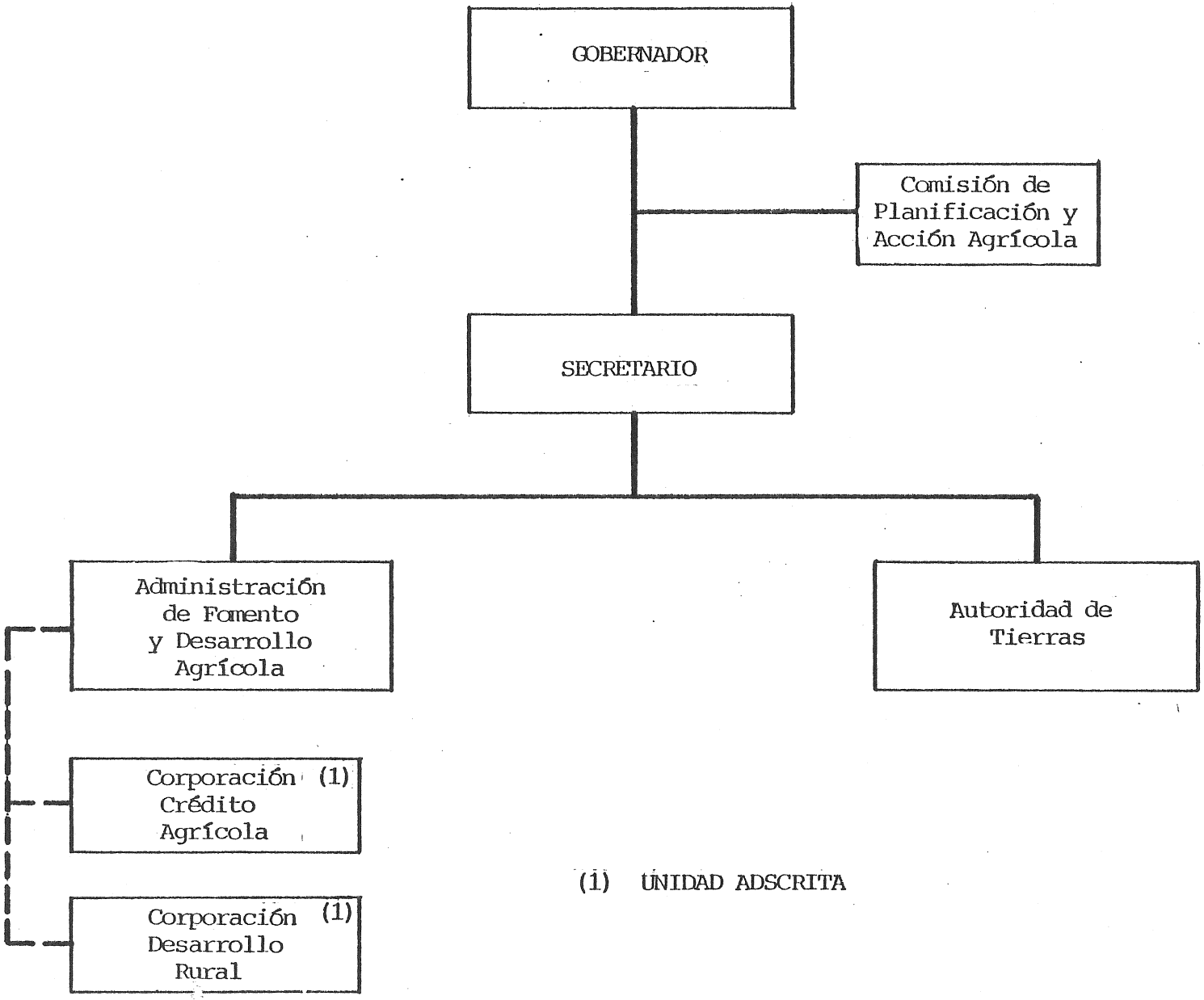
2. Mantener la organización corporativa de la Autoridad de Tierras. Ubicarla como parte del Departamento de Agricultura, y limitar

sus funciones a la administración de las empresas comerciales del gobierno en el sector de la agricultura y los grupos industriales de elaboración de productos agrícolas transfiriendo los programas que no sean de carácter comercial a las agencias gubernamentales correspondientes, según propuesto en el informe sobre la Autoridad realizado por la Management Aid Center, Inc.

3. Eliminar la Junta Azucarera.

En el proceso de implantación deberá bregarse con la posibilidad de eliminar estas corporaciones transfiriendo sus funciones a la Administración de Fomento y Desarrollo Agrícola para que funcionen como programas de la misma.

DIAGRAMA DE ORGANIZACION PROPUESTA
DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA



(1) UNIDAD ADSCRITA

Rev./80 C.R.R.E. DIC./79

SECTOR DE ASUNTOS DEL CONSUMIDOR

SECTOR DE ASUNTOS DEL CONSUMIDOR

I. DEFINICION DEL SECTOR

A. Marco Conceptual

En Puerto Rico, el gobierno viene protegiendo a los consumidores desde hace mucho tiempo mediante la acción de distintos departamentos y agencias. Durante los últimos años los asuntos del consumidor han cobrado mayor importancia debido al aumento en la utilización exagerada de los bienes y servicios producidos. Esta situación se ha extendido en nuestra sociedad con mayor vigor, presionando cambios en las estructuras gubernamentales, así como en la forma de operar el sector empresarial de bienes y servicios.

Respecto a sus causas, el consumerismo[1/] probablemente no existiría si el consumidor estuviera ejerciendo su función soberana como lo presupone el sistema económico capitalista; el concepto de la libre empresa tampoco ha favorecido este proceso. Existen prácticas monopolísticas indeseables como la fijación de precios y el acaparamiento, que gravitan el sistema, conduciendo a la ineficiencia económica.

El consumerismo ha puesto en entredicho algunos supuestos del mercadeo. Entre otros: que los consumidores conocen realmente sus necesidades; que los servicios y productos cumplen realmente lo que los

1/ Los medios de información han acuñado el término consumerismo. Sin embargo, el concepto consumerismo no es la propensión al consumo ni le hace daño a la sociedad. Es algo positivo que procura proteger al consumidor contra las fuerzas que le inducen al consumo irracional o excesivo de bienes y servicios. Es un movimiento social para garantizar los poderes y derechos de los compradores en relación con los vendedores.

consumidores esperan y lo que las empresas prometen; que las empresas se preocupan realmente por las necesidades del consumidor y conocen cómo detectarlas; y, que las empresas proveen información útil que aparea el producto con la necesidad.

El Sector de Asuntos del Consumidor que se define aquí se deberá apoyar en los siguientes supuestos:

1. Amplitud o comprensibilidad, en cuanto a incluir la mayoría de las actividades cuyo propósito principal sean afín con la protección del consumidor.

2. Balance, en cuanto al énfasis de las actividades dirigidas a la protección del consumidor y las encaminadas a mantener el sistema competitivo de la libre empresa.

3. Solidaridad, en cuanto a propiciar un ambiente o clima de solidaridad entre consumidores, gobierno y sector empresarial.

4. Integración de los componentes en un conjunto para alcanzar un propósito dual: protección del consumidor y la libre empresa.

B. Problemática

La problemática que se intentó resolver fue el demostrar que la actual división de responsabilidades en varios departamentos, agencias y programas constituye de por sí una complicación que afecta adversamente la prestación de los servicios de protección a consumidores y propietarios.

II. POLITICA PUBLICA

En la política pública general para la protección del consumidor se afirma que nuestro sistema económico se fundamente en el principio de que el consumidor es soberano, y que por ello, en la mayoría de los casos se identifica el interés del consumidor con el interés público. Por lo

cual, al crearse el Departamento de Asuntos del Consumidor en el año 1973 se le asignó la encomienda de proteger, educar y representar al consumidor puertorriqueño y velar por sus intereses para de esta forma garantizarle ciertos derechos básicos. Estos derechos básicos son: estar bien informado; ejercer una libre e inteligente selección de bienes y servicios; estar protegido contra productos peligrosos y contra prácticas inescrupulosas; y ser oído y tener adecuada representación gubernamental.

III. DESCRIPCION DE LA SITUACION VIGENTE

Se estima que los logros alcanzados en Puerto Rico para proteger y garantizar los derechos de los ciudadanos como consumidores, lo ubican a la vanguardia del movimiento. Puerto Rico es la única jurisdicción de la nación que tiene una agencia independiente (el Departamento de Asuntos del Consumidor) que ejerce el mayor número de poderes y responsabilidades relacionadas con el consumidor.

A. Actividades de Protección al Consumidor

Las cincuenta y cinco (55) actividades de protección al consumidor que realiza el gobierno se clasificaron en quince (15) áreas funcionales: crédito y financiamiento; construcción; transportación; ventas y servicios; empresas de servicio público; seguros; profesiones y oficios; monopolios; productos agrícolas; salud; recreación y deportes; empresas gubernamentales; educación; energía; y misceláneas.

Hay unas veinte (20) agencias u organismos estatales bregando actualmente en una o varias áreas de interés para el consumidor. En algunas, como en el Departamento de Asuntos del Consumidor, obviamente las actividades están relacionadas directamente con la función de protección,

que es el objetivo principal de este organismo. En otras, como en el Departamento de Estado, la relación de las actividades con el objetivo principal del organismo es muy remota. Los departamentos de Salud y Agricultura bregan principalmente en diferentes áreas, no relacionadas con la protección al consumidor, mientras que otras, como la Junta de Apelaciones sobre Construcciones y Lotificaciones, bregan con un área solamente. Entre unas agencias y otras, salvo alguna que otra excepción, no hay relaciones funcionales, a pesar de que se está bregando, en cuanto a la protección del consumidor se refiere, con propósitos afines.

B. Tipología de los Organismos en la Función de Protección del Consumidor

Para facilitar el entendimiento de las diferencias y semejanzas de los organismos que realizan actividades de protección al consumidor, se preparó una tipología basada en las facultades o poderes que ejercen, la clientela principal y el impacto directo o indirecto de sus poderes en beneficio del consumidor.

De acuerdo con esta tipología, los poderes que más asemejan a los organismos son los de reglamentar, fiscalizar, investigar y expedir licencias y permisos. Por otro lado, las facultades que más diferencian a los organismos son las de imponer multas, adjudicar casos, determinar precios y tarifas y asesorar y educar. El único organismo con facultad para ejercer todos estos poderes es la Comisión de Servicio Público.

En cuanto a la clientela principal, en la mayoría de los organismos ésta es más de carácter particular que general. La clientela del Departamento de Asuntos del Consumidor es de carácter general porque atiende a todo el público consumidor. Por otro lado, parte de la clientela

de la Comisión de Servicio Público es general y otra parte es particular, ya que brega exclusivamente con los conductores de vehículos públicos en el área de transportación.

El impacto sobre el consumidor de los poderes que se ejercen es mayormente indirecto. Pero es importante destacar que todos los organismos que determinan precios o tarifas ejercen un impacto directo sobre el consumidor, incluyendo la Autoridad Metropolitana de Autobuses. También influyen directamente los organismos que asesoran y educan.

IV. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

1. Hallazgos

a. La protección del consumidor es un asunto de mucha importancia para la economía local. Los gastos de consumo personal en Puerto Rico, de bienes y servicios, en el 1977-78 excedieron el monto del producto bruto por más de $75.1 millones. Según la Junta de Planificación, "el puertorriqueño no sólo tiende a consumir todo el ingreso que recibe, sino también a recurrir al crédito para financiar sus gastos de consumo. Esto quiere decir que no sólo no ahorra, sino que desahorra".

En 1977-78 la economía de Puerto Rico logró un crecimiento real de 5.3 por ciento que fue impulsado significativamente por los gastos reales de consumo personal en bienes duraderos y en servicios.

Así que el comportamiento del consumidor está directamente relacionado con el movimiento económico mediante el poder que ejerce, tanto en el aspecto positivo de crecimiento como en lo negativo del desahorro. La protección del consumidor puede ayudar a modificar el comportamiento del consumidor para que su efecto no sea negativo.

b. Las políticas públicas para la protección del consumidor son divergentes, teniendo ciertas inconsistencias. Al crearse el Departamento de Asuntos del Consumidor se propuso como política pública general que éste bregara con el problema de la inadecuada coordinación y repetición de esfuerzos de diferentes agencias en el área de protección del consumidor, sin embargo no se le proveyeron los instrumentos necesarios para implantar esta política.

Otra política pública general es que el consumidor ejerza su soberanía en la economía. Aunque el Departamento de Asuntos del Consumidor administra una legislación abarcadora, esta política pública no alcanza a muchas otras leyes administradas por organismos desvinculados del Departamento de Asuntos del Consumidor.

Hay tres (3) documentos públicos (el Presupuesto General, el Plan de Desarrollo Integral y el Programa de Inversiones) que contienen los objetivos de las políticas públicas. Sin embargo difieren entre sí en su alcance y contenido en cuanto a las actividades que forman parte de la política pública para protección del consumidor. Estos documentos dejan fuera de dicha política muchas actividades.

Además, estos documentos difieren entre sí en un aspecto muy importante: la ubicación programática de la política pública, lo cual plantea un problema de definición.

c. Hay una proliferación de organismos y leyes que persiguen, directa o indirectamente, la misma finalidad o propósito: la protección del consumidor. Por un lado, hay veinte (20) organismos enteramente o parcialmente enfrascados en la brega con los problemas del consumidor.

De otra parte, existen más de cien (100) leyes o disposiciones legales importantes con el propósito expreso de proteger los intereses del ciudadano como consumidor de bienes y servicios.

Hay muy poca o ninguna interrelación entre los organismos que administran dichas leyes. La actual proliferación dificulta o casi impide la articulación de políticas públicas o acciones. Si hubiera coordinación se podrían evitar esfuerzos innecesarios, armonizar objetivos, producir mayor impacto y garantizar al consumidor que podrá disfrutar de todos los derechos básicos enunciados en la política pública general.

d. Los organismos que protegen los intereses del consumidor comparten muchas facultades o poderes administrativos análogos. En virtud de estos poderes, se podría catalogar a los organismos agencias administrativas en función, totalmente o en parte. Esta característica sugiere la posibilidad de poder conseguir una mejor utilización de los recursos en cuanto al funcionamiento procesal se refiere.

e. El impacto del consumerismo es fuerte, abarcador y se hace sentir. Sus causas, aunque diversas, están directamente relacionadas con el comportamiento de la economía. Hasta cierto punto la estabilidad del sistema está en juego. El gobierno es continuamente presionado a intervenir para encauzar la conducta empresarial o mantener el equilibrio. El movimiento trasciende toda la sociedad y apremia afrontarlo con visión de conjunto.

2. Conclusiones

a. Aunque los hechos y hallazgos del estudio realizado no prueban la veracidad de la problemática planteada (Parte I B), se puede

inferir razonablemente que ésta parece ser correcta. Por tanto, convendría ampliar el radio de acción y reforzar las facultades del Departamento de Asuntos del Consumidor para que continúe bregando con mayor efectividad en las diferentes áreas funcionales de protección al consumidor.

b. La situación existente justifica que el sector se estructure de acuerdo con los supuestos ya enumerados en la Parte I de este capítulo.

V. RECOMENDACIONES

1. Transferir al Departamento de Asuntos del Consumidor las actividades relacionadas con la reglamentación de empresas de servicio que realiza la Comisión de Servicio Público.

La Comisión regula dos (2) áreas funcionales: las empresas de transportación pública y una diversidad de empresas de servicio. La mayor parte del trabajo que la Comisión realiza radica en el área de transportación. Existe muy poca o casi ninguna vinculación operacional entre ambas áreas funcionales. Sin embargo, el área de empresas diversas tiene mucha afinidad con algunas de las áreas que el Departamento de Asuntos del Consumidor fiscaliza.

2. Transferir las actividades relacionadas con las Juntas Examinadoras de Profesiones y Ocupaciones que ahora están bajo la tutela del Departamento de Estado. Las oficinas de apoyo de dichas juntas pasarían a formar parte del Departamento de Asuntos del Consumidor. Las Juntas son organismos adjudicativos que reglamentan el ingreso al ejercicio de diversas profesiones y ocupaciones. Una de sus finalidades es proteger al consumidor que usa los servicios así reglamentados.

Las juntas que reglamentan la medicina y profesiones aliadas deben permanecer en el Departamento de Salud, acorde con el plan para integrar los servicios de salud en Puerto Rico.

3. Transferir al Departamento de Asuntos del Consumidor las actividades del Registro de Corporaciones y Marcas de Fábrica que ahora realiza el Departamento de Estado. Estas actividades protegen las empresas y negocios contra prácticas injustas, engañosas o inescrupulosas. Indirectamente se protege al consumidor. Las mismas tienen más afinidad funcional con el Departamento.

4. Crear un Comité Consultivo del Consumidor y la Empresa, con la representación de diferentes sectores y organismos, para que asesore al Secretario del Departamento con respecto a problemas del consumidor en general y políticas normativas.

5. Establecer por ley un mecanismo para que la Oficina del Comisionado de Seguros (Departamento de Hacienda) radique y tramite querellas y reclamaciones de los asegurados para su adjudicación en el Departamento.

6. Facultar al Departamento para que le de seguimiento a las querellas de los consumidores contra las compañías que financian préstamos personales pequeños. Estas son reglamentadas por el Departamento de Hacienda.

7. Facultar al Departamento para adjudicar querellas de los consumidores con respecto a las violaciones en los precios máximos reglamentados por la Oficina de Reglamentación de la Industria Lechera (Departamento de Agricultura).

8. Ubicar bajo la jurisdicción del Departamento los aspectos de la Ley de Alimentos, Drogas y Cosméticos de Puerto Rico que conciernen a la rotulación y los anuncios. Estas leyes son administradas en el Departamento de Salud.

9. Facultar al Departamento para que reciba, investigue y adjudique querellas de consumidores contra las agencias que prestan servicios públicos pagados, tales como la Compañía de Teléfonos, la Autoridad de Energía Eléctrica y la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados.

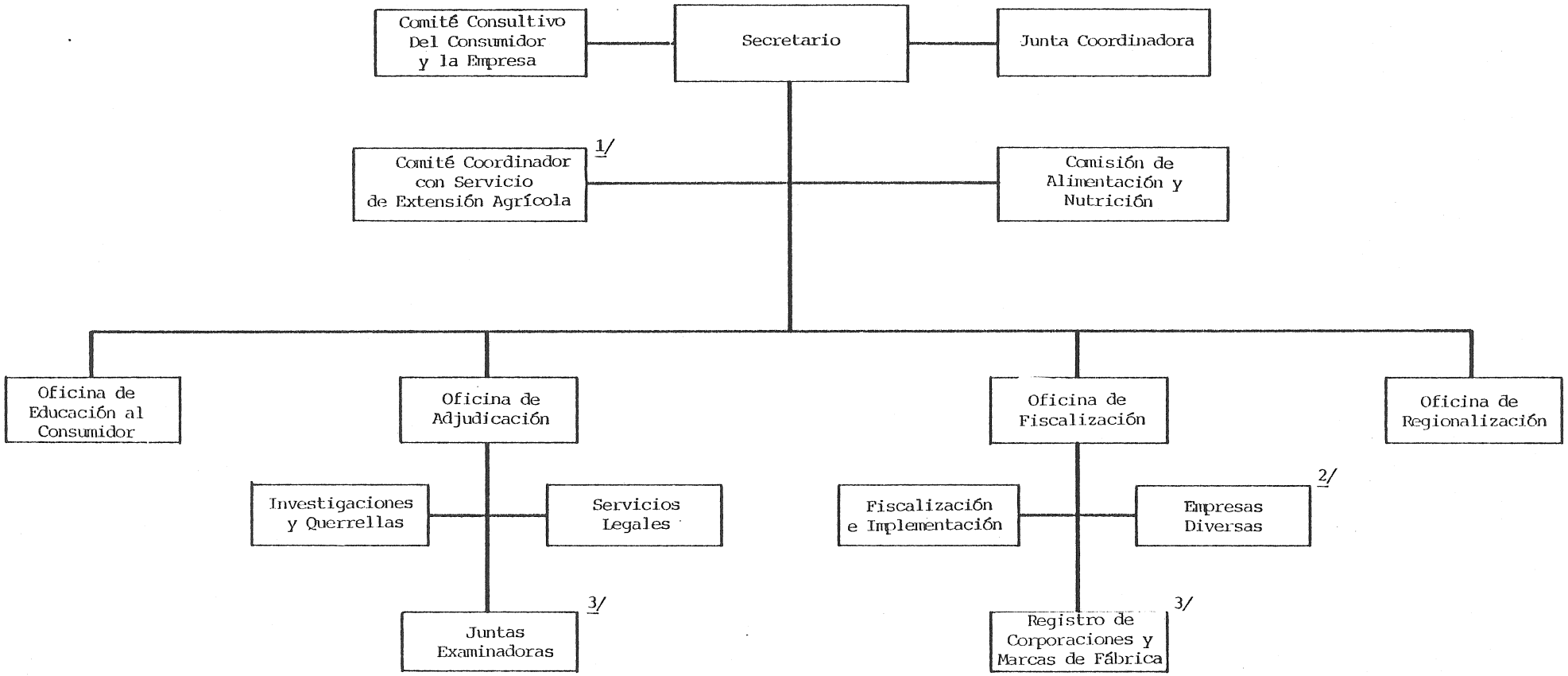
10. Establecer una coordinación más estrecha entre la Oficina de Asuntos Monopolísticos y el Departamento, para armonizar la política pública antimonopolística con la protección al consumidor. Dicha oficina es responsable de implantar legislación antimonopolística dirigida a preservar y estimular la libre competencia. Aunque existen vínculos y afinidades funcionales entre esta oficina y el Departamento de Asuntos del Consumidor (que es el foro administrativo para resolver querellas con el fin de prevenir, evitar y detener violaciones antimonopolísticas), se debe explorar la conveniencia de establecer otros mecanismos de consultas entre ambos organismos.

11. Vincular el subprograma de Educación al Consumidor (Servicio de Extensión Agrícola, Universidad de Puerto Rico) con el Departamento mediante un Comité Coordinador.

Este subprograma, que comprende educación sobre finanzas, familias, bienes y servicios y derechos del consumidor, tiene afinidad con el programa educativo del Departamento denominado "ALERTA CONSUMIDOR". No es conveniente separarlo del Servicio de Extensión Agrícola.

12. Facultar el Departamento para resolver querellas relacionadas con los costos educativos de las escuelas privadas, incluyendo las instituciones de educación superior.

DIAGRAMA DE ORGANIZACION PROPUESTA
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS DEL CONSUMIDOR



1/ De nueva creación
2/ Transferencia de la Comisión de Servicio Público
3/ Transferencia del Departamento de Estado

Rev./80 C.R.R.E.
Dic./79

SECTOR DE BIENESTAR SOCIAL

SECTOR DE BIENESTAR SOCIAL

I. DEFINICION DEL SECTOR

El reorganizar con eficiencia los organismos que constituyen el Sector de Bienestar Social reclama el reconocer sus características particulares que determinan, complican e incluso limitan las posibilidades de esta acción. Algunas de estas características son de índole general, pero otras son particulares a la situación socioeconómica y cultural de Puerto Rico. El sistema es predominantemente público y su responsabilidad es casi exclusiva del gobierno. Está integrado crecientemente al de los Estados Unidos y orientado con persistencia a lograr que se extienda a Puerto Rico los programas federales de bienestar.

El uso de los recursos federales es necesario y legítimo, dadas las relaciones políticas y económicas de Puerto Rico con los Estados Unidos. Sin embargo, es urgente actuar con relación al desarrollo en Puerto Rico de un sistema de bienestar social que sirva apropiada y eficientemente los mejores intereses del país.

Para propósitos del estudio el Sector comprendía lo siguiente: Departamento de Servicios Sociales, Comisión Puertorriqueña de Gericultura, Corporación Industrias de Ciegos, Retardados y Otros Incapacitados, Administración de Compensación por Accidentes de Automóviles, Comisión Para la Protección y Fortalecimiento de la Familia, Consejo Asesor de Asuntos de la Juventud, Oficina de Asuntos de la Juventud, Corporación Para el Fomento de la Recreación y Descanso de los Trabajadores, Planificación Familiar, Departamento de Servicios Contra la Adicción, Administración de Parques y Recreo Públicos y Compañía de Fomento Recreativo.

II. POLITICA PUBLICA

La reorganización eficaz de este sector exige que se establezcan bases adecuadas de política pública que le impriman dirección certera a su desarrollo. En este sentido es imprescindible definir con mayor precisión que la alcanzada hasta la fecha el ámbito funcional del Sector, resolviendo los conflictos aparentes que se perciben en expresiones oficiales originadas en la Junta de Planificación y en el Negociado del Presupuesto. Al entender en esta circunstancia debe prevalecer la visión institucional de los sistemas modernos de bienestar de la Junta y no la residual del Negociado.

En la perspectiva institucional es necesario declarar que los programas de bienestar social existen, no porque la economía y la convivencia social anden mal, sino porque los ciudadanos, tanto individual como colectivamente, confrontan normalmente riesgos y contingencias de vida cotidiana que pueden afectar su productividad en un momento dado. Cuando ello ocurre y la capacidad de autosuficiencia de las personas y las familias se reduce o desaparece, el bien común dicta que se provean los recursos para restaurar o complementar la capacidad deteriorada.

III. DESCRIPCION DE LA SITUACION VIGENTE

El sentar las bases adecuadas de política pública para el Sector de Bienestar exige también que se reconozca que los sistemas modernos de bienestar social comprenden áreas funcionales que se relacionan o traslapan entre sí y que están ausentes de la vigente situación:

1. Prestaciones y previsiones sociales (seguros sociales, asistencia económica en efectivo o en especie).

2. Servicios individuales, familiares y grupales que apoyen, complementen o sustituyan los recursos de los que los ciudadanos disponen para aportar a los procesos de socialización y control social, y para participar efectivamente en sociedad(servicios de orientación familiar, centros de cuidado diurno, hogares de crianza, etc.).

3. Servicios de promoción y acción social que ponen énfasis en el mejoramiento de las condiciones generales de vida en la comunidad y en el desarrollo de la capacidad colectiva para la atención eficaz de necesidades comunes.

IV. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Puerto Rico no cuenta, en la actualidad, con un sistema coordinado de gobierno que administre sus numerosos programas de bienestar social (seguros y prestaciones sociales, servicios individuales y familiares, promoción y acción social) de forma que tengan impacto eficaz en la problemática que estos programas deben tratar y prevenir.

Tampoco existe en Puerto Rico una instrumentalidad de gobierno cuyo foco primordial de servicio y atención integral sea la familia puertorriqueña; sus necesidades y los problemas que se generan en el seno de tal convivencia familiar. Esto es así a pesar de los esfuerzos que en este sentido realiza el Departamento de Servicios Sociales y la Comisión para la Protección y Fortalecimiento de la Familia de reciente creación. La mayor parte de las energías del Departamento de Servicios Sociales se expenden en la Administración de los programas de Cupones de Alimentos y de Asistencia Económica, los que suponen más esfuerzo de contabilidad que de orientación y rehabilitación familiar.

Puerto Rico adolece igualmente en la actualidad de programas integrados de promoción y desarrollo comunal que canalicen provechosamente el potencial de acción ciudadana voluntaria y responsable que existe en sus comunidades. Los programas existentes están diseminados en diferentes instrumentalidades de gobierno y no han logrado penetrar eficazmente la gestión pública al nivel de los municipios, salvo algunas excepciones.

V. RESUMEN DE CONCLUSIONES

Se entiende que el concepto del departamento sombrilla resulta útil para adelantar el propósito de reorganizar el Sector de Bienestar Social, a fin de lograr su mayor eficacia funcional y rendimiento. Este tipo de departamento sectorial, diferente a los que operan en la actualidad, dispondrá de recursos de planificación, coordinación, evaluación, fiscalización, etc. al nivel del secretario y de las estructuras del secretario y proveerá al mismo tiempo para la administración autónoma de programas que son funcionalmente afines. Se contempla, además, que el desarrollo de este tipo de departamento progrese por etapas sobre la base de la experiencia gerencial que se vaya acumulando en la práctica, lo que permite la revisión progresiva de las decisiones que se adopten inicialmente.

VI. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que se detallan son generales y específicas. Las generales son del corto y largo plazo, entendiéndose por esto último un proceso que requiere evaluación para determinación e implantación por tiempo de entre cinco (5) a diez (10) años. Las recomendaciones específicas son de

implantación inmediata y a tenor con la política pública, organización y estructuras, metas y objetivos aquí trazados.

A. Generales

1. La formulación de una política pública integral y armónica de bienestar social mediante el trabajo colaborativo de la Junta de Planificación, el Negociado del Presupuesto y los ejecutivos de los organismos de gobierno pertinentes.

2. El estudio y tratamiento efectivo de problemas concretos que existen por falta de diálogo y coordinación entre distintas unidades de servicios públicos. Como ejemplos se sugieren las prácticas divergentes en la compra de los mismos servicios especializados por diferentes agencias, la brega con problemas sociales tales como la adicción a drogas, alcoholismo, etc.

3. El establecimiento de comités de trabajo efectivo, compuestos por funcionarios de los distintos organismos para entender en la coordinación de aspectos importantes de programas aliados como lo son los servicios de desarrollo comunal, la provisión de servicios médicos y siquiátricos a la clientela de diferentes programas, etc.

4. La acción legislativa sobre algunas de las propuestas que se incluyen en este informe, como por ejemplo, el fortalecimiento de los servicios de desarrollo familiar y comunal en el Departamento de Servicios Sociales mediante el traslado a éste de programas pertinentes actualmente dispersos en otras agencias.

5. El desarrollo de los estudios administrativos y de costo que se requieren para determinar la viabilidad presupuestaria de las propuestas reorganizativas que se interesen adelantar.

B. Recomendaciones Generales al Corto Plazo

1. Adopción de la política pública según aquí definida.

2. Eliminación de los departamentos de Servicios Sociales (DSS) y Servicios Contra la Adicción (DSCA).

3. Creación del Departamento de Desarrollo Familiar y Comunal con la encomienda básica de: (a) apoyar y fortalecer a las familias puertorriqueñas en el desempeño de sus funciones esenciales: socialización, provisión de oportunidades de vida y para el desarrollo de destrezas efectivas de participación social, control, etc.; (b) ayudar al incapacitado y a su familia a conservar y mantener la habilidad para trabajar, a desarrollar destrezas vocacionales, sociales para que contribuya al bienestar general; (c) promover la acción comunal para el mejoramiento de las condiciones de la vida colectiva y la atención de cuestiones y necesidades comunes; y (d) el incorporar procedimientos preventivos y de tratamiento en sus programas.

4. Es imprescindible eliminar como organismos los actuales departamentos de Servicios Sociales y el de Servicios contra la Adicción. Los actuales programas y servicios del Departamento de Servicios Sociales se mantendrán como encomienda básica de este nuevo departamento, al cual también se le transferirían los programas preventivos y de acción comunal del Departamento de Servicios contra la Adicción.

5. Se recomienda, además, que los restantes programas y servicios médicohospitalarios del actual Departamento de Servicios Contra la Adicción se transfieran al Departamento de Salud.

C. Recomendaciones específicas al corto plazo para constituir el Departamento de Desarrollo Familiar y Comunal

1. Que el propuesto Departamento de Desarrollo Familiar y Comunal fundamente sus programas y actividades en enfoques de prevención que permitan la organización y el desarrollo de servicios a los niveles primarios, secundarios y terciarios.

2. Que las agencias que el Departamento comprenda se organicen en torno a las tres unidades sociales básicas: la persona, la familia y la comunidad, con un denominador común, su habilitación social y económica y se denominen Agencia de Desarrollo Familiar, Agencia de Desarrollo Comunal, Agencia de Rehabilitación y Agencia de Asistencia Pública.

3. Para que el propuesto Departamento se constituya como se propone, se recomienda que se eliminen los departamentos de Servicios Sociales y de Servicios contra la Adicción en la forma en que están actualmente organizados. El nuevo departamento propuesto absorbería todos los programas del actual Departamento de Servicios Sociales y los programas de prevención que actualmente administra el Departamento de Servicios Contra la Adicción.

4. En adición estarán adscritas, como unidades de reglamentación y asesoría programática a la Oficina del Secretario del Departamento de Desarrollo Familiar y Comunal los siguientes:

a. Comisión para la Protección y Fortalecimiento de la Familia

b. Oficina para Asuntos Relacionados con el Desarrollo Integral del Niño

c. Consejo sobre Deficiencias en el Desarrollo

d. Comisión Asuntos de la Juventud

e. Comisión de Gericultura

Estas unidades coordinarán sus funciones de reglamentación y asesoría, y las fases de evaluación e investigación científica con los diversos programas que se desarrollen en este nuevo departamento sectorial.

5. La creación del propuesto Departamento de Desarrollo Familiar y Comunal supone que se reubiquen en éste, según se recomienda, las siguientes unidades de servicio público:

a. En la Agencia de Desarrollo Familiar: los programas de Servicios a la Familia y de Centros de Tratamiento Social del actual Departamento de Servicios Sociales; el programa de Trabajo Social Escolar del Departamento de Instrucción Pública y los programas de Prevención del actual Departamento de Servicios contra la Adicción.

b. En la Agencia de Desarrollo Comunal: los programas de Acción Comunal de la Administración de Servicios Comunales del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos y el programa de Desarrollo Comunal del Departamento de Servicios Sociales.

c. En la Agencia de Rehabilitación: los programas de Rehabilitación, la Corporación de Industrias para Ciegos, Personas Mentalmente Retardadas y Otras Personas Incapacitadas de Puerto Rico actualmente bajo el Departamento de Servicios Sociales, la Oficina para el Desarrollo Integral del Impedido que está actualmente adscrita a la Oficina del Gobernador y el Programa de Determinación de Incapacidad para el Seguro Social.

d. En la Agencia de Asistencia Pública: los programas de Asistencia Económica, de Cupones de Alimentos y el de Sustento de Menores,

actualmente bajo el Departamento de Servicios Sociales.

D. Recomendaciones Generales a Largo Plazo

Se han examinado las posibilidades de un organismo central que bregue con los seguros y prestaciones sociales, pero se reconoce que la organización de una entidad gubernamental sombrilla para la administración centralizada de los seguros y prestaciones sociales, confronta aspectos financieros y legales (financiamiento, reglamentación, beneficios, primas, inversiones, etc.) sin soluciones adecuadas al corto plazo. El desarrollo de la política pública y los estudios actuariales mandatorios, entre otros, escapan a la consideración de esta encomienda. Por lo que se concluye que en la agenda de acciones futuras se considere el evaluar la viabilidad de una entidad centralizada para tales servicios.

La recomendación al largo plazo es el evaluar la viabilidad de un organismo de seguridad social para coordinar y promover la administración eficaz de:

1. los programas de seguros sociales que se ordenan a la rehabilitación de las personas que se lesionan o incapacitan por circunstancias ocupacionales y no ocupacionales incluyendo accidentes de automóvil;

2. los programas de prestaciones sociales cuya finalidad es la de proveer a las familias de recursos económicos limitados la asistencia que les permita alcanzar, cuando menos, un nivel mínimo de vida decorosa (Programa de Cupones de Alimentos y de Asistencia Económica y Sustento de Menores).

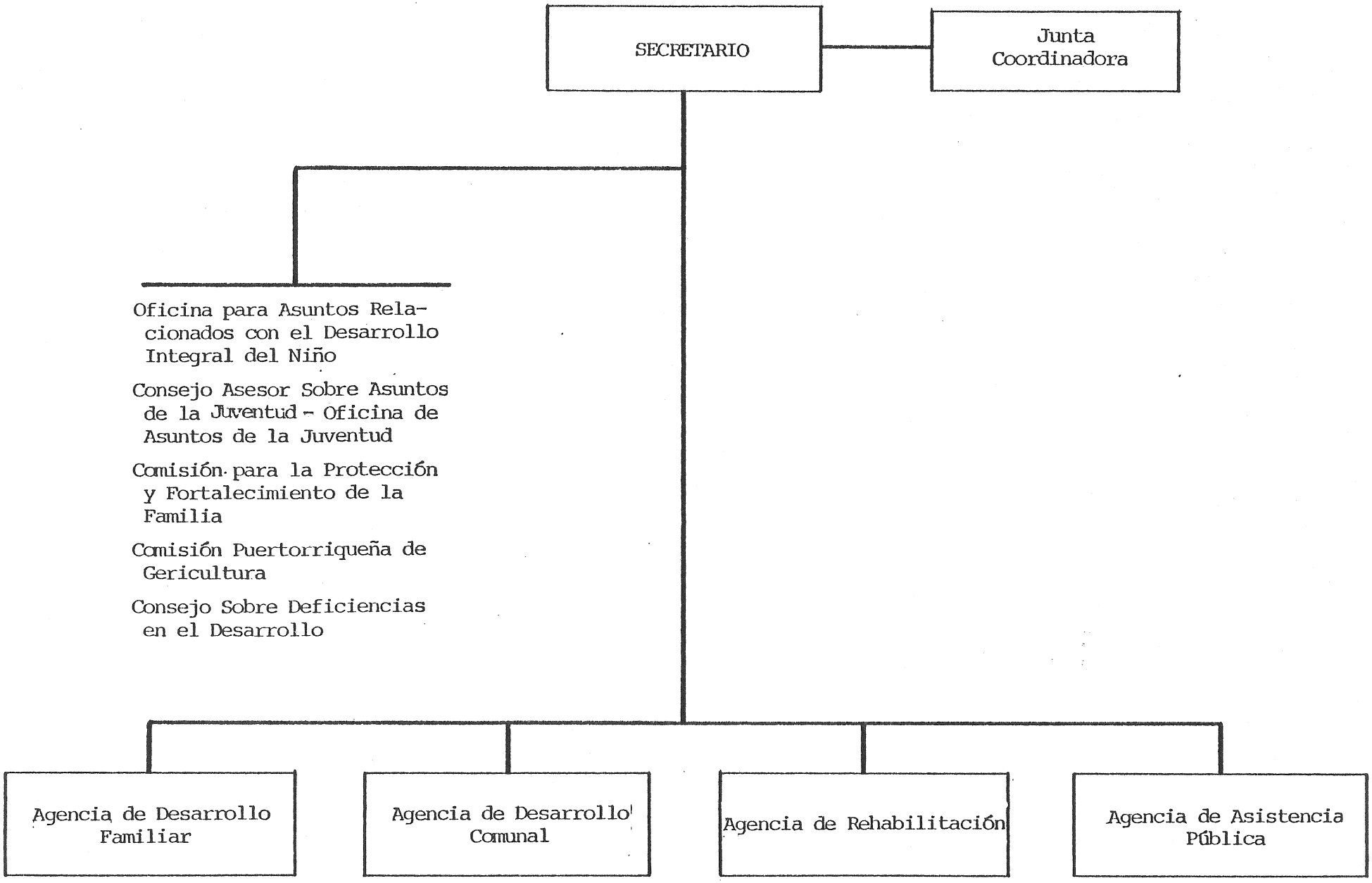
3. los sistemas públicos de retiro que existen en Puerto Rico.

Todas las anteriores recomendaciones están predicadas en inversiones presupuestarias no mayores a las que actualmente se consignan para el Sector de Bienestar Social. La premisa ha sido de que el Sector de Bienestar Social dispone en la actualidad de fondos suficientes para lograr su reorganización estructural de inmediato. Estos fondos pueden utilizarse con mayor eficiencia si se establecen los mecanismos de coordinación e integración funcional que se recomiendan.

De otra parte, conviene apuntar que la experiencia reorganizativa llevada a cabo en los Estados Unidos continentales ha demostrado que las acciones de reestructuración ejecutiva no resultan inicialmente en economías presupuestarias. Los procesos de ajuste a los cambios instituidos generalmente impiden las reducciones presupuestarias significativas que pueden establecerse a más largo plazo mediante la planificación previsora.

Las observaciones de viabilidad reorganizativa que se han apuntado corresponden a la preocupación de la Comisión en torno al Sector de Bienestar Social, con relación a la urgencia de sustituir cambios funcionales y estructurales en este sector. Estos cambios no deben detenerse por consideraciones legítimas de dificultades en la ejecución de acciones concretas. Se precisa adelantar, cuando menos, algunas de las que se han recomendado.

DIAGRAMA DE ORGANIZACION PROPUESTA
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO FAMILIAR Y COMUNAL



Rev./80 C.R.R.E.
Dic./79

SECTOR DE CULTURA E INSTRUCCION PUBLICA

SECTOR DE CULTURA E INSTRUCCION PUBLICA

I. INTRODUCCION

El examen del Sector de Cultura e Instrucción Pública estuvo basado en el informe final de la Comisión sobre Reforma Educativa presentado en 1977. Dicho informe fue sometido a análisis y evaluación a un grupo de distinguidos educadores quienes, a solicitud de la Comisión, sometieron recomendaciones sobre la organización y filosofía educativa en las que debe enmarcarse el sistema educativo puertorriqueño.

Las recomendaciones incluidas en este informe parten de la evaluación y recomendaciones sometidas por dicho grupo de educadores.

II. DEFINICION DEL SECTOR

Una de las motivaciones principales del concepto del departamento sombrilla es la necesidad de integrar en una sóla estructura aquellos organismos gubernamentales que están llevando a cabo funciones similares. Existen cuatro (4) renglones principales que corresponden a aquellos programas dirigidos hacia la educación preescolar, programas de educación fundamental, programas de educación superior y programas culturales. A pesar de ser el renglón de programas de educación preescolar el más reciente, en cuanto a su desarrollo como preocupación gubernamental, en este momento los esfuerzos se dividen entre cuatro (4) agencias gubernamentales, además de numerosas agencias privadas. Esta tendencia hacia la fragmentación de programas, todos encauzados hacia el mismo fin, sirve de relieve para la necesidad de una estructura que no limite, sino que más bien coordine estos programas, para minimizar el trabajo perdido en la duplicación de esfuerzos que surge casi inevitablemente en estas situaciones.

De igual manera, hay alrededor de veinticuatro (24) organismos participantes en actividades culturales sin aparentes vínculos comunes ni líneas de interacción con los otros programas de educación. En cuanto a los programas de educación fundamental y los programas de educación superior los cuales están bajo la responsabilidad del actual Departamento de Instrucción Pública y la Universidad de Puerto Rico respectivamente, la complejidad y magnitud de ambos organismos ya ha llegado a proporciones que requieren un esfuerzo de coordinación si es que eventualmente habrán de complementarse en su función educativa.

El descenso en la calidad de los egresados y la motivación de los maestros de ambos programas es evidencia de que la ineficiencia organizativa y gerencial de ambos organismos ha llegado a un punto tal que afecta adversamente la efectividad de la labor que rinden.

En resumen, el sector recoge al áctual Departamento de Instrucción Pública, la Universidad de Puerto Rico, los llamados programas preescolares de índole educativa, todos los elementos de fomento y desarrollo cultural y los organismos rectores de la educación.

III. POLITICA PUBLICA

Durante las últimas décadas el gobierno ha dado primera prioridad a la educación. De ahí la enorme expansión de facilidades, programas, servicios auxiliares a la educación y la proliferación de organismos que en alguna forma se relacionan con las prestaciones educacionales y culturales.

El objetivo de la política pública en este sector es aumentar las posibilidades de que se realice en la vida del mayor número de personas de nuestro pueblo el compromiso contenido en la primera oración de la

cláusula quinta de nuestra Carta de Derechos, a saber: "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".

Los derechos y las libertades fundamentales del hombre a que se refiere la citada disposición constitucional son en primer término aquellos consignados en nuestra Constitución, de los cuales se destacan los siguientes: la inviolabilidad de la dignidad del ser humano y su igualdad ante la ley; la prohibición contra discrimen alguno, tanto en las leyes como en el sistema de instrucción pública, por motivo de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, o ideas políticas y religiosas; el sufragio universal directo y secreto; la libertad de culto; la libertad de expresión y de asociación; el derecho a la vida; a la igual protección de las leyes y al debido proceso de ley.

El objetivo descrito se realiza dentro de las siguientes determinaciones básicas establecidas para el funcionamiento del Sistema de Instrucción Pública, en la cláusula quinta de la Carta de Derechos de nuestra Constitución:

1. "Habrá un sistema de Instrucción Pública, el cual será libre y enteramente no sectario".

2. "La enseñanza será gratuita en la escuela primaria y secundaria y, hasta donde las facilidades del Estado lo permitan, se hará obligatoria para la escuela primaria".

3. "La asistencia obligatoria a las escuelas públicas primarias, hasta donde las facilidades del Estado lo permitan, según se dispone en la presente, no se interpretará como aplicable a aquellos que reciban instrucción primaria en escuelas establecidas bajo auspicios no gubernamentales".

4. "No se utilizará propiedad ni fondos públicos para el sostenimiento de escuelas o instituciones educativas que no sean las del Estado. Nada de lo contenido en esta disposición impedirá que el Estado pueda prestar a cualquier niño servicios no educativos establecidos por ley para protección o bienestar de la niñez".

IV. DESCRIPCION DE LA ORGANIZACION VIGENTE

Los procesos de instrucción y de divulgación cultural se llevan a cabo a través de estructuras administrativas que datan, en algunos casos, de 1903. La organización gerencial del actual Departamento de Instrucción Pública es en gran medida el resultado de la Ley de Educación de 1903 y de algunas modificaciones legislativas menores que no responden a las necesidades presentes. Por otro lado, los instrumentos de divulgación cultural, tales como el Festival Casals y el Instituto de Cultura Puertorriqueña, sólo afectan los procesos educativos en forma circunstancial en la medida en que sus funciones y exposiciones están abiertas al público y en la medida en que presentan la expresión cultural de algunos sectores de nuestro pueblo. Estos instrumentos de divulgación cultural no afectan en modo alguno los contenidos curriculares del sistema de instrucción ni para desarrollar en el educando el respeto por su cultura ni la motivación para contribuir al acervo cultural de nuestro pueblo.

La Ley Universitaria de 1966 trazó algunas rutas innovadoras y la Universidad de Puerto Rico ha realizado esfuerzos por mejorar su sistema gerencial. No se puede decir que dicha ley resolvió el cúmulo de problemas gerenciales; pero luego de estudiar la estructura se determinó que si se superan algunos obstáculos que se han podido identificar en los casi

catorce (14) años que lleva de aprobada, dicha estructura se puede considerar como modelo para la operación de un Departamento de Cultura e Instrucción Pública tipo sombrilla.

Estructura gerencial actual del Departamento de Instrucción Pública

El Departamento de Instrucción Pública está integrado por dos (2) grandes áreas, una a cargo de la docencia y otra a cargo de la administración, seis (6) oficinas regionales y más de cien (100) distritos escolares respondiendo al Secretario. Esta estructura se puede considerar como monolítica, y su operación no responde a las realidades del Puerto Rico de hoy.

Organización gerencial actual de la Universidad de Puerto Rico

La organización gerencial de la Universidad de Puerto Rico se acerca cualitativamente al concepto sombrilla. La operación de la Universidad de Puerto Rico a partir de 1966 ha sido efectiva, particularmente en lo referente a nuevas estructuras, procesos administrativos, etc. Funcionarios de la Universidad de Puerto Rico han señalado con frecuencia defectos en la implantación de la ley.

Organización gerencial del Area de Cultura

Los esfuerzos de divulgación cultural de Puerto Rico se encuentran centralizados en varios organismos desarticulados entre sí. Estos organismos son el Instituto de Cultura Puertorriqueña, el Festival Casals y la Orquesta Sinfónica. El Conservatorio de Música se encuentra también desarticulado con relación a otros organismos docentes.

V. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Se ha mencionado ya que los diversos componentes del sector funcionan sin aparente vínculo de coordinación. No parece haber metas comunes, parece haber desconocimiento de la importancia y pertinencia de cada uno de los componentes para con las metas y objetivos de cada uno de los demás.

Uno de los componentes del sector que más se ha visto afectado por esta desarticulación es el de la educación técnica. A pesar de que nuestros esfuerzos de desarrollo económico van dirigidos hacia la tecnología industrial, agrícola y comercial, nuestra fuerza laboral tiene que someterse a adiestramientos de marcha forzada y sin planificación previa para poder cumplir con requerimientos de organizaciones industriales que proyectan establecerse en Puerto Rico.

En general, se puede decir que el producto del sector puede ser mejorado, y que la reorganización gerencial debe propiciar una reforma educativa que mejore sustancialmente la situación.

A continuación nuestros comentarios analíticos relativos a los hallazgos y conclusiones en cuanto a la organización vigente:

- Departamento de Instrucción Pública

1. La única semejanza que tiene la estructura actual del Departamento de Instrucción Pública con una estructura gerencial piramidal termina con los secretarios auxiliares. De ahí hacia abajo es sólo una mole cuya principal desventaja es que hay más de cien (100) superintendentes con línea directa al Secretario. Dicha facultad se deriva de la Ley de 1903. La situación se ha agravado con el nombramiento de más de cien (100) gerentes escolares con igual facultad, y cuyas responsabilidades traslapan las de los superintendentes.

2. Los procesos gerenciales del actual Departamento de Instrucción Pública, particularmente los de presupuesto, personal y finanzas, así como la distribución de material didáctico y flujo de información, son inaceptables para aquellos que se ven directamente afectados: los maestros y los estudiantes.

3. Otra desventaja del sistema actual es que los directores regionales existen sólo por virtud de disposición ejecutiva, careciendo de fuerza de ley. Las funciones de estos directores están sujetas a la buena voluntad de los superintendentes, sobre todo en lo que se refiere a canalizar los procesos administrativos y docentes de las regiones educativas, y a la autoridad delegada del Secretario. La estructura es relativamente inflexible y tanto procesos como procedimientos y directrices fluyen con excesivo menoscabo de la función didáctica.

- La Universidad de Puerto Rico

1. La primera situación anómala en la organización de la Universidad de Puerto Rico es que cierta ambigüedad de la ley le permite al actual Consejo de Educación Superior asumir funciones administrativas, lo cual puede hacer relativamente inoperantes los organismos administrativos, entiéndase Junta Universitaria, Juntas Administrativas y Senados Académicos.

2. Una segunda situación anómala resulta el hecho de que tanto el Presidente como los rectores sirven a voluntad del Consejo de Educación Superior. Esto ha traido innumerables polémicas internas, y en ocasiones presenta al Presidente como una figura decorativa. De la misma manera, aquellos funcionarios de la Oficina del Presidente que tienen funciones ejecutivas de línea, se encuentran actualmente ubicados como "staff" lo cual los hace, en ocasiones, funcionalmente inefectivos.

3. La ubicación de los colegios universitarios bajo la presidencia les resta la atención directa de un rector que se siente en la Junta Universitaria y en el Consejo de Educación Superior y les priva además del beneficioso proceso de pesos y contrapesos que representa el tener dos cuerpos paralelos como lo son el Senado Académico y la Junta Administrativa. Las funciones del Senado Académico y Junta Administrativa se conjugan en un sólo cuerpo denominado Junta Colegial en esos colegios.

En síntesis, el Sector de Cultura e Instrucción Pública puede agrupar en forma coordinada todos los esfuerzos que le corresponden dentro del marco del desarrollo social y económico de nuestro pueblo. Resulta esencial mantener el concepto de autonomía dentro de la autarquía correspondiente. Dentro de estos marcos, la reorganización propuesta debe lograr los objetivos trazados, pero más importante aún, debe propiciar una reforma educativa, y debe hacer un mejor uso de los recursos en la consecución de nuestros objetivos y nuestras ambiciones.

VI. RECOMENDACIONES

A. Generales

Se recomienda el establecimiento de un sistema gerencial basado en cuatro (4) premisas principales, a saber:

1. La descentralización de los deberes y responsabilidades, proveyendo mayor participación en el insumo y la recepción de información y las responsabilidades a niveles más bajos en la estructura gerencial.

2. La participación efectiva de funcionarios de todos los niveles, de maestros, estudiantes y personas de la comunidad en el proceso gerencial y en la toma de decisiones.

3. El principio de que el sistema gerencial debe poner en práctica los conceptos relativos ya comprendidos en la filosofía educativa, con la mayor efectividad y eficiencia, concomitante con la condición del Departamento como agencia pública.

4. La educación, sea ésta preescolar, elemental o superior, de carácter general, técnica o profesional, debe estar dirigida por una filosofía fundamental. Sobre esta premisa se establece como objetivo general de todo el sistema "el desarrollo integral máximo de las facultades de la persona y su incorporación más efectiva a la sociedad".

Para realizar este objetivo general de la educación se establecen tres (3) directrices básicas que guiarán el funcionamiento del sistema a través de todas sus áreas o niveles. Estas directrices son las siguientes:

a. La educación es un proceso personal e interno y sus resultados dependen en última instancia del educando mismo.

b. La educación es un proceso intensamente socializador.

c. La educación, tanto en su aspecto de desarrollo personal como en el de incorporación social, es un proceso continuo y debe ocurrir en forma efectiva durante toda la vida de la persona.

La propuesta reorganización integra, en primer término, todas las áreas educativas que hasta ahora habían operado separadamente. La educación preescolar, elemental y secundaria, la educación técnica y la educación superior, se contemplan como partes o etapas de un sólo proceso educativo. En segundo término, integra al sistema la gestión pública

relacionada con el mantenimiento, fortalecimiento y desarrollo de nuestra cultura. Y en tercer término, para completar su aspiración abarcadora e integradora, se establece un cuadro claro de las relaciones entre la educación pública y la educación privada, considerando a ambos como parte de un sólo proceso para lograr el mayor desarrollo educativo y cultural de nuestro pueblo.

La organización gerencial que se propone debe resolver varios problemas relativos a la educación. La organización bajo un sólo departamento consolida las operaciones educativas y las enmarca dentro de organismos que habrán de establecer derroteros coordinados para la puesta en marcha de los lineamientos de la filosofía educativa.

Por primera vez se reconoce oficialmente el concepto de cultura puertorriqueña como elemento común en todos los procesos educativos. Asimismo, se reconoce la importancia de incluir dentro del departamento lo relativo al nivel preescolar, como base y cimiento del proceso formal del desarrollo intelectual del individuo.

Se reconoce la importancia de un proceso moderno y científico de orientación y consejería como elemento primordial en el desarrollo de los recursos humanos de nuestro pueblo.

La educación técnica recibe trato igual a nivel de recinto universitario. De esta manera se exige calidad en la cantidad de personal técnico especializado que necesita Puerto Rico para su desarrollo socioeconómico.

La organización gerencial que se propone en este documento establece descentralización; establece participación efectiva en los insumos propios de los procesos decisionales y establece un flujo de información

en todas las direcciones, lo cual es necesario para una operación de la magnitud del Departamento de Cultura e Instrucción de Puerto Rico. Los cuerpos de gobierno que se han estructurado forman parte de un cuidadoso sistema de balance de poder y de pesos y contrapesos. Pero más importante aún es que el concepto corporativo que rige toda la organización asegura la eficiencia y la agilidad de la operación. Específicamente recomendamos:

1. Crear un Departamento de Cultura e Instrucción Pública en el cual se integrarían en forma autonómica, pero autárquica a la vez, el actual Departamento de Instrucción Pública, la Universidad de Puerto Rico y aquellas entidades tales como el Instituto de Cultura, la Orquesta Sinfónica de Puerto Rico y otras que se dedican a divulgar, principalmente, y a fomentar el desarrollo cultural en la Isla. En adición, este departamento asumiría la responsabilidad de acreditar y supervisar aquellos organismos del sector privado que llevan a cabo una labor educativa en el país. (Se incluye diagrama de la organización propuesta).

El Departamento estaría dirigido por un Secretario de Cultura e Instrucción Pública, quien será nombrado por el Gobernador y responderá directamente a éste. El Secretario será el Presidente del Consejo General de Cultura e Instrucción Pública que recomendamos crear y que sería el organismo rector cuya misión fundamental es la planificación, coordinación y evaluación de la cultura y la educación pública y privada en Puerto Rico.

Es necesario aclarar los conceptos de autonomía y autarquía. La Universidad de Puerto Rico ha reclamado autonomía y la Ley de 1966 así lo sostiene. Esta autonomía le permite llevar a cabo sus funciones con el mínimo de interacción externa. La autarquía introduce el elemento de

"accountability" o responsabilidad pública. Es decir, que el Sector de Cultura e Instrucción bajo esta nueva organización adjudica la autonomía propia de los componentes del mismo, pero introduce y da prioridad gerencial al elemento autárquico de "accountability" o de responsabilidad a todos los niveles, particularmente en lo referente a política pública, programática, presupuestaria y la dirección y supervisión de calidad y los nombramientos. Todos estos elementos fundamentales residen en el Secretariado máxima autoridad sobre el sector.

2. Crear como componentes del Departamento las siguientes áreas de actividad: el Area de Cultura, el Area de Educación Fundamental y el Area de Educación Superior. Cada una de estas áreas sería dirigida por un Consejo de Gobierno, el cual nombraría un Secretario Asociado del Area como ejecutivo y administrador principal. El Consejo de Gobierno de cada área sería el organismo rector, y su misión fundamental sería supervisar las operaciones del área en cuanto a la implantación de la política de cada área respectiva, la política pública que propugne el Consejo General, y contribuiría a establecer la política pública del área en estrecha colaboración con el Consejo General.

El Area de Cultura tiene como propósito principal el fomento, la coordinación y la integración de aquellas actividades que propendan al desarrollo y a la difusión de los valores culturales del pueblo puertorriqueño. Bajo esta área estarían localizadas entidades tales como el Instituto de Cultura, la Orquesta Sinfónica, el Festival Casals, los museos y monumentos históricos y otras organizaciones relacionadas con la cultura puertorriqueña.

El Area de Educación Fundamental tiene como propósito principal ofrecer a cada persona los servicios evaluativos, educativos y culturales del área que atienden a sus respectivas necesidades individuales desde su nacimiento. Se divide esta área en tres niveles educativos: el nivel preescolar, el nivel elemental y el nivel secundario. Cabe señalar que por primera vez se consideraría como política pública en Puerto Rico, de aceptarse esta recomendación, la institucionalización del nivel de educación preescolar, tan importante en la formación del niño.

El Area de Educación Fundamental estaría compuesta, para propósitos administrativos, de no más de ocho (8) regiones escolares, cada una de ellas bajo un Subsecretario Auxiliar Regional. Cada región escolar estaría dividida en distritos escolares bajo la supervisión de un Superintendente de Distrito. Los distritos escolares, a su vez, estarían formados por las escuelas, cada una de las cuales sería administrada por un Director de Escuela.

La razón para retener al Distrito Escolar es la necesidad de mantener el eslabón informativo y gerencial necesario para el buen funcionamiento del sistema. De otra manera se mantendría una condición similar a la que existe actualmente en la que cien (100) superintendentes de distrito responden directamente al Secretario, ya que habría un número excesivo de directores de escuela respondiendo directamente al Secretario Auxiliar Regional.

El Area de Educación Superior tiene como propósito el ofrecimiento de programas de educación liberal-general, educación especializada, técnica y profesional y programas de investigación, coordinadas e integradas

de formal tal que se promueva la ampliación del conocimiento y el desarrollo de la cultura. Formaría esta área los recintos universitarios actuales, otros recintos proyectados y demás dependencias de la Universidad de Puerto Rico.

3. Crear el Consejo General de Cultura e Instrucción Pública

El Consejo General será el organismo planificador, coordinador y evaluador de la cultura y la educación en Puerto Rico, y pondría en vigor la política pública respecto al sistema en general y en lo que se refiere a las relaciones entre el sistema y la educación privada. Entre otras, tendría las siguientes funciones:

a. Preparar y aprobar un plan de desarrollo de diez (10) años. Además aprobaría los planes de cuatro (4) años sometidos por los consejos de gobierno de cada área.

b. Aprobar el proyecto general de presupuesto del Departamento.

c. Hacer recomendaciones al Gobernador y a la Legislatura sobre asuntos relativos a la cultura y a la educación.

d. Crear cualquier organismo, junta administrativa o comisión que fuere necesaria para ajustarse a los requerimientos de legislación federal relativa al recibo y utilización de fondos, recursos y otra ayuda económica.

e. Analizar continuamente los ofrecimientos del sistema con miras a ubicar éstos en el área donde mejor cumplan sus fines.

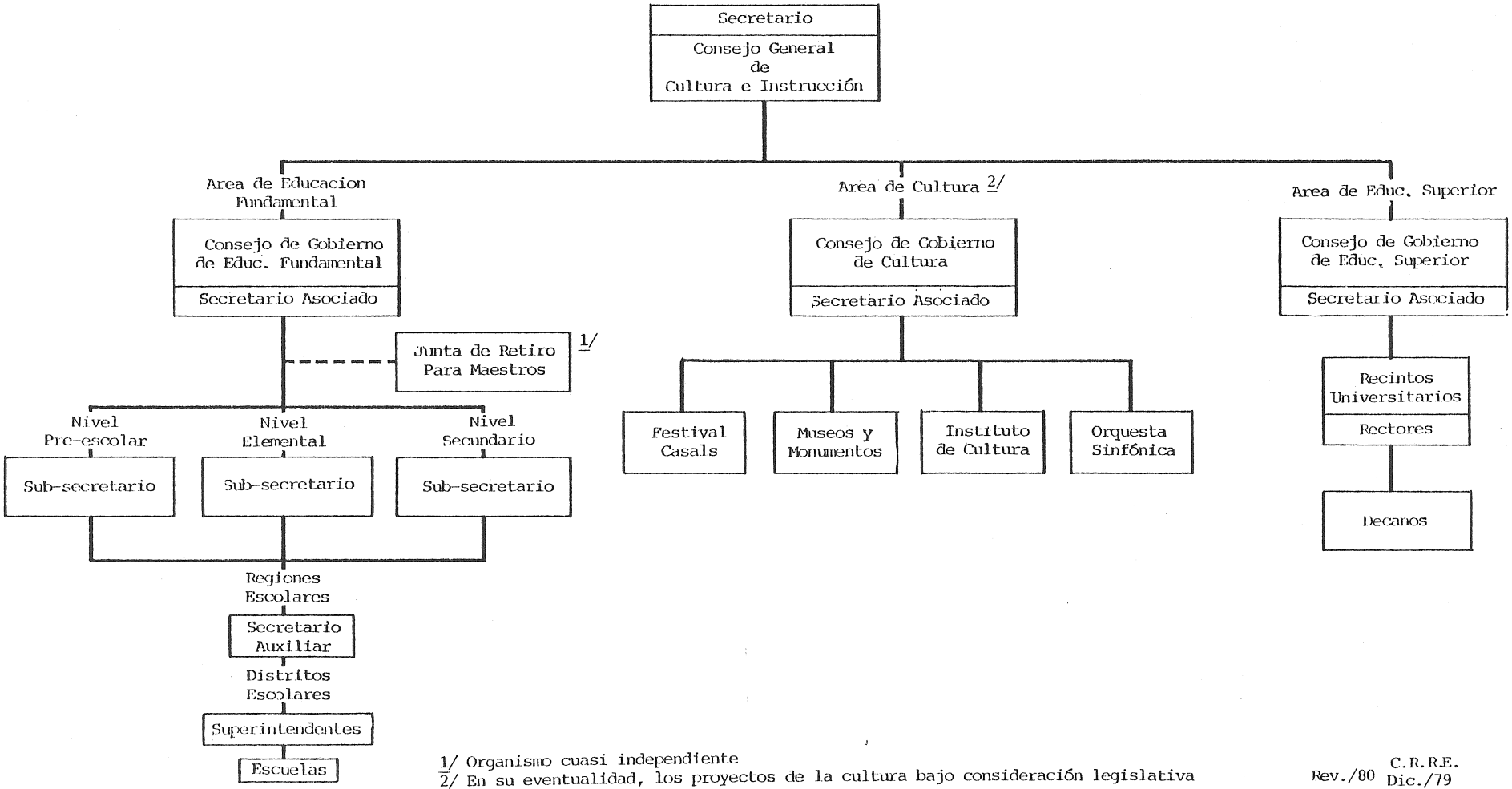
f. Aprobar reglamentos para su organización y funcionamiento interno, reglamentos de carácter general y para cubrir todo lo que se disponga en la ley pero que sea compatible con la misma.

g. Realizar todas aquellas funciones necesarias.

En vista de estas funciones, la importancia del Consejo General estriba en que permitirá que las decisiones fundamentales en las áreas de cultura e instrucción pública sean tomadas en forma colegiada, con participación de diferentes sectores de la comunidad y de las áreas principales en que se divide el sistema. En adición, el Consejo General incorpora por primera vez la participación con voz y voto del sector educativo privado de Puerto Rico. La trascendencia de este concepto consiste en que se le da participación efectiva a un sector educativo importante tanto en su aportación a la misión educativa como en las decisiones que sobre ese sector tome el Consejo General.

4. Crear una Junta Experimental de Educación y de Investigación Científica de Puerto Rico para promover y fomentar experimentos sobre aspectos educativos de interés fundamental para el sistema en lo referente a educación y en general, fomentar y promover experimentos relativos a posibles soluciones de los problemas más acuciantes.

DIAGRAMA DE ORGANIZACION PROPUESTA
DEPARTAMENTO DE CULTURA E INSTRUCCION PUBLICA



1/ Organismo cuasi independiente
2/ En su eventualidad, los proyectos de la cultura bajo consideración legislativa y esta recomendación podrían modificarse mutuamente.

C.R.R.E.
Rev./80 Dic./79

SECTOR DESARROLLO ECONOMICO

SECTOR DESARROLLO ECONOMICO

I. DEFINICION DEL SECTOR

El Sector de Desarrollo Económico comprende aquellos organismos cuyos esfuerzos están concentrados en promover la mayor expansión posible de la base productiva de la economía. Su función es vital como inductor de la actividad de desarrollo del sector de libre empresa.

Dentro de este Sector pueden identificarse cuatro subsectores, a saber: el desarrollo comercial, el desarrollo industrial, el desarrollo turístico y el desarrollo cooperativo, integrado por los siguientes organismos: Departamento de Comercio, Compañía de Desarrollo Comercial, Administración de Fomento Económico, Compañía de Fomento Industrial, Compañía de Turismo, Administración de Fomento Cooperativo, Compañía de Desarrollo Cooperativo y Oficina del Inspector de Cooperativas.

Otros organismos relacionados con el sector de desarrollo económico han sido objeto de estudio por separado y se incluyen en informes por separado.

II. POLITICA PUBLICA

Los organismos que componen el Sector de Desarrollo Económico incluidos en este estudio, tienen la responsabilidad de implantar la política pública relacionada con el desarrollo saludable y vigoroso de los motores económicos privados de la Isla. La responsabilidad de los subsectores identificados en la implantación de esta política es como sigue:

a. Subsector Comercial - estimular y colaborar en la solución de los problemas que afectan el desenvolvimiento de los negocios; proveer y conjurar prácticas de carácter monopolístico; evitar los males del absentismo y de la indebida

2. Incentivos Financieros - Además del uso del instrumento de exención contributiva, las agencias componentes del sector proveen incentivos financieros, ya sea por sí mismas, a través de sus corporaciones públicas, o el Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico.
3. Asesoramiento Técnico y Servicios Similares - Otro elemento común entre los componentes del sector es el proveer asesoramiento técnico.
4. La acción de reglamentación - Bajo la responsabilidad de las agencias del sector, es relativamente baja.
5. Actividad de mercadeo - Las agencias componentes del sector tienen funciones relacionadas con esta actividad. De hecho, en términos económicos las tres de mayor importancia (Fomento, Turismo y Comercio) tienen entre sus funciones la promoción de la imagen de Puerto Rico fuera del país.
6. Agentes financieros - Todos los organismos representados en el Sector de Desarrollo Económico tienen o son corporaciones públicas, las cuales actúan como sus agentes financieros.
7. Todas las agencias miembro del sector, en mayor o menor grado, sirven de representantes del sector económico privado correspondiente ante las estructuras formales e informales gubernamentales.
8. La función de los organismos componentes del sector, en términos del fortalecimiento del sector privado, persigue el objetivo de

crear empleos permanentes en funciones productivas para los recursos humanos del país. En muchas ocasiones, la protección de empleos generados ha obligado a las mismas a intervenir directamente en la operación de las empresas promovidas.

IV. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

A la luz de los trabajos investigativos y analíticos de este sector llegamos a los siguientes hallazgos y conclusiones:

1. Descentralización de Servicios - La mayoría de los servicios ofrecidos por las agencias son prestados a nivel central.
2. Delegación Decisional - La responsabilidad decisional, aún para la fase operacional detallada, recae sobre el ejecutivo superior. No existe la deseable delegación.
3. Integración de Política Pública - Hay elementos comunes de políticas, objetivos y funciones entre las agencias objeto de estudio. En ese análisis se comprueba que es necesario que exista un elemento integrador entre las agencias, debido a la naturaleza similar de los servicios que prestan.
4. Integración de la Planificación - En el pasado la función de planificación de cada agencia ha estado directamente bajo la responsabilidad de la misma. En raras ocasiones ha existido coordinación de las funciones de planificación correspondientes. Un ejemplo claro de los problemas que conlleva la planificación desarticulada lo vemos en el establecimiento de un programa de comercio exterior en Fomento Económico, cuando ya existe uno en el Departamento de Comercio.

5. Integración de Recursos - Cada agencia dentro del sector cuenta con recursos que no utiliza a capacidad por sí misma. Esta subutilización se repite a través de todos los organismos del sector.

6. Coordinación de Esfuerzos - Se dan frecuentemente casos en que el mismo cliente recibe, o necesita, servicios de varias agencias del sector. Por lo menos, a la luz de la documentación evaluada, no se encuentran indicios de intentos conjuntos para ofrecer servicios integrados. Sin embargo, sí se encuentra evidencia de esfuerzos contradictorios con clientes comunes.

V. RECOMENDACIONES

1. Integrar los organismos componentes del sector económico bajo un departamento tipo sombrilla denominado Departamento de Desarrollo Económico y reorganizarlos según se recomienda más adelante. El Departamento estará bajo la dirección de un Secretario de Desarrollo Económico nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado.

2. Eliminar el Departamento de Comercio y la Compañía de Desarrollo Comercial y crear en su lugar la Administración de Desarrollo Comercial. Esta sustituye y amplía las funciones de estos dos organismos. La Administración integraría la gestión financiera de la Compañía de Desarrollo Comercial y la gestión asesora del Departamento. También se especializaría en el desarrollo del comercio local pequeño y mediano.

3. Crear la Administración de Promoción y Fomento de la Exportación. Este organismo tendría a su cargo todas las funciones relacionadas con el desarrollo de la exportación de productos hechos o distribuidos desde la isla. Se transferirían al mismo el Programa de Desarrollo Exterior del Departamento de Comercio; el Programa de Promoción de Productos de la Administración de Fomento Económico incluyendo el Instituto de Diseño y la promoción del ron; y el desarrollo y administración mediante contrato del Centro Mercantil Internacional de la Compañía de Desarrollo Comercial. La Administración tendría, además, la responsabilidad de promover la inversión en la isla de compañías de distribución y exportación, "trading companies", utilizando los instrumentos contributivos existentes.
4. Reorganizar la Administración de Fomento Económico. Esta retendría la mayor parte de sus funciones, pero reorientada a fortalecer sus programas promocionales externos. Se propone crear dentro de la Administración la División de Servicios a la Industria de la Construcción, con la responsabilidad de ayudar al sector de la construcción privada a estabilizar su empleo y expansión y desarrollar medidas para resolver problemas relacionados con la industria como financiamiento, promoción, permisos, etc.
5. Redenominar la Compañía de Fomento Industrial como Compañía de Desarrollo Económico. Esta consolidaría todas las actividades financieras de los componentes del sector o específicamente

adquiriría, además de la operación, haberes y deberes de la Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico, la propiedad inmueble, haberes y deberes del Centro Mercantil Internacional y eventualmente absorbería la Compañía de Desarrollo Cooperativo.

6. Redenominar la Compañía de Turismo como Administración de Turismo, limitando su capacidad de flexibilidad financiera a tono con el concepto de corporación pública centralizada.
7. Transferir la Escuela Hotelera al Departamento de Cultura e Instrucción.
8. Transferir la Corporación Festival Casals, Inc. y el Conservatorio de Música al propuesto Departamento de Cultura e Instrucción. Como alternativa se recomienda integrarlos a la Administración Central de la Universidad de Puerto Rico, para que funcione como programa especial de dicha institución de enseñanza superior.
9. Sujetar la Administración de Fomento Cooperativo a una ley de recertificación ("sunset law") por un máximo de tres (3) años debido a la intención legislativa original de que las funciones gubernamentales eventualmente sean transferidas al movimiento cooperativo.
10. Transferir la Oficina del Inspector de Cooperativas al propuesto Departamento de Hacienda Pública- adscrita al Secretario de Hacienda.

concentración del poder económico y de prestar la mayor ayuda urgente posible al comercio mediano y pequeño del país.

b. Subsector Industrial - promover el desarrollo económico a través de la industrialización y otros medios; crear nuevas fuentes de empleo que aseguren las metas y aspiraciones en pro del bienestar socio-económico de la Isla.

c. Subsector Cooperativismo - promover las sociedades cooperativas para el contínuo y progresivo desarrollo de la Isla; promover la más amplia participación ciudadana en la producción de la riqueza social y su mejor distribución.

d. Subsector Turismo - promover el sector de servicios como alternativa al desarrollo económico y aminorar el desempleo; estimular la participación del sector privado y el aprovechamiento del clima, geografía y belleza escénica como fuerza creadora de riquezas y generadora de oportunidades de trabajo.

III. DESCRIPCION DE LA SITUACION VIGENTE

El análisis de los organismos bajo estudio y su actual situación señalan que los componentes del Sector de Desarrollo Económico tienen responsabilidad común de gestionar el desarrollo del sector privado a pesar de la fragmentación programática. También tienen en común los métodos que utilizan para llevar a cabo esta responsabilidad aunque se adolece de una política pública sectorial. La situación es como sigue:

1. Incentivos Contributivos - Todas las agencias componentes usan como medios gestores la promoción de empresas privadas, mediante el instrumento de exención contributiva.

11. Disolver gradualmente la Compañía de Desarrollo Cooperativo transfiriendo sus activos y pasivos a la Compañía de Desarrollo Comercial propuesta.

12. Consolidar todas las funciones comunes de análisis, dirección, planificación macro-económica, establecimiento y evaluación de política pública, información, relaciones con la comunidad y asesoramiento jurídico-legal, en una estructura central a ser denominada Secretariado de Desarrollo Económico, respondiendo al Secretario.

13. Crear una Junta Coordinadora presidida por el Secretario, e integrada por todos los directores ejecutivos de los distintos componentes del sector, con las funciones definidas en el Capítulo de este informe que describe el concepto de departamento sombrilla y el secretariado.

SECTOR DE HACIENDA PUBLICA

SECTOR DE HACIENDA PUBLICA

I. DEFINICION DEL SECTOR

El Sector de Hacienda Pública comprende las funciones que se realizan bajo el Departamento de Hacienda, el Banco Gubernamental de Fomento y el Consejo Financiero.

Dentro del contexto de la reorganización, la contabilidad, preintervención y pagaduría así como la coordinación de la planificación y la operación relacionada con la política fiscal revisten particular importancia.

En el primer caso, se trata de funciones actualmente centralizadas en el Departamento de Hacienda por ser éste el responsable de preparar y evaluar los estados financieros del gobierno, custodiar los fondos públicos y administrar el Tesoro. En el segundo caso, se trata de actividades dispersas en el Banco Gubernamental de Fomento, el Negociado del Tesoro, la Secretaría Auxiliar de Asuntos Financieros, la Secretaría Auxiliar de Rentas Internas, la Oficina de Asuntos Económicos y el Consejo Financiero del Gobernador. Estas unidades administrativas del sector se vinculan a la política fiscal de la siguiente manera:

El Banco Gubernamental de Fomento interviene en todo lo relacionado con la emisión de deuda pública, fiscalización de las corporaciones públicas, fiscalización de la deuda municipal, préstamos de desarrollos privados y estudios económicos.

El Negociado del Tesoro administra los fondos excedentes ("cash management") del gobierno central, identifica fuentes de ingreso y controla los fondos centrales.

La Secretaría Auxiliar de Asuntos Financieros interviene, reglamenta y fiscaliza a la banca local y a las instituciones financieras, administra los seguros públicos y reglamenta la venta de valores en los mercados locales.

La Secretaría Auxiliar de Rentas Internas estudia y evalúa la política contributiva.

La Oficina de Asuntos Económicos estudia las condiciones económicas en general y pronostica los recaudos.

El Consejo Financiero asesora al Primer Ejecutivo en materia de política económica, fiscal y contributiva.

II. POLITICA PUBLICA

A pesar de la importancia que tiene, el Sector de Hacienda Pública carece de una política pública integral clara y definida que le sirva como instrumento rector de sus diversas operaciones fiscales.

III. DESCRIPCION DE LA SITUACION VIGENTE

La ausencia de una política pública en este sector propicia la dispersión y fragmentación de los esfuerzos dentro y hacia afuera del mismo.

El tamaño y la dispersión geográfica de las funciones de recaudación de fondos y de fiscalización contributiva no favorece la centralización de las mismas. Ambas funciones están íntimamente relacionadas y representan el esfuerzo mayor del sector, tanto en términos de personal como de importancia.

Las funciones del Banco Gubernamental de Fomento como agente fiscal del gobierno, como asesor e inversionista de los fondos del Tesoro y como centro de intercambio bancario ni están formalizadas ni institucionalizadas en el sector. Estas son funciones muy importantes de Hacienda Pública en general.

IV. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

El Centro de Cómputos no está bajo la supervisión directa del Secretario, siendo este sistema vital para el control y procesamiento de todas las transacciones fiscales y financieras.

La responsabilidad por el estudio, análisis e interpretación del desarrollo de la economía a nivel macro está dividida entre el Departamento de Hacienda y el Banco Gubernamental de Fomento.

La relación entre el Secretario de Hacienda y su agente fiscal (el Banco de Fomento) no está institucionalizada (el Secretario de Hacienda no es miembro de jure de la Junta de Directores del Banco).

La coordinación de la función de administrador del efectivo ("cash manager") que realiza el Negociado del Tesoro está afectada por sus actividades de inversión.

V. RECOMENDACIONES

1. Adoptar una política pública integral, clara y definida que rija las operaciones fiscales del Sector de Hacienda Pública.

2. Designar al Secretario de Hacienda como miembro de jure de la Junta de Directores del Banco Gubernamental de Fomento.

3. Vincular formalmente al Secretario de Hacienda con el Consejo Financiero del Gobernador.

4. Adscribir el Centro de Cómputos del Departamento de Hacienda al Secretariado.

5. Flexibilizar las operaciones de Asuntos Financieros, de Rentas Internas y Recaudos y de la Lotería mediante la creación de los siguientes organismos operacionales:

- la Superintendencia de la Lotería
- la Superintendencia de Instituciones Financieras, Seguros y Valores
- la Superintendencia de Rentas Internas y Recaudaciones

La Superintendencia de la Lotería - no se recomiendan cambios en su organización excepto que su director será denominado superintendente y estará al mismo nivel jerárquico, de responsabilidad y relaciones con el Secretario de Hacienda Pública como los demás directores de componentes operacionales.

La Superintendencia de Instituciones Financieras, Seguros y Valores- velar a nombre del interés público por la salud financiera de todas las instituciones privadas que de una u otra forma actuan como fiduciarios de los fondos de depositarios, accionistas y consumidores. Velaría por la implantación de la política fiscal del gobierno en lo que respecta a la participación de las instituciones privadas en llevar a cabo esa política.

Se recomienda integrar a la Superintendencia las siguientes unidades: Oficina del Comisionado de Seguros, el Negociado de Valores y el Negociado de Bancos e Instituciones Financieras.

La Superintendencia de Rentas Internas y Recaudaciones - integrar la fase de manejos de ingresos (recibo de fondos y cobros) para coordinar eficientemente la administración de liquidez de los fondos públicos ("cash management"). Establecerá y agilizará las decisiones relacionadas con los aspectos contributivos del gobierno.

Estaría integrada por el Negociado de Recaudaciones y el Area de Rentas Internas.

6. Transferir las funciones de estudio, análisis e interpretación del desarrollo de la economía a nivel macro que actualmente realiza el Banco Gubernamental de Fomento a la Oficina de Asuntos Económicos del Departamento de Hacienda.

7. Descentralizar hacia los departamentos y agencias ejecutivas concernidas las funciones de preintervención y contaduría sin menoscabar la responsabilidad que tiene el Sector Hacienda Pública como custodio de los fondos públicos, contable central y administrador de la liquidez gubernamental. Esto, conforme a las disposiciones de la Ley núm. 230 de 1974.

8. Transferir las actividades de inversión que realiza el Negociado del Tesoro al Banco Gubernamental de Fomento.

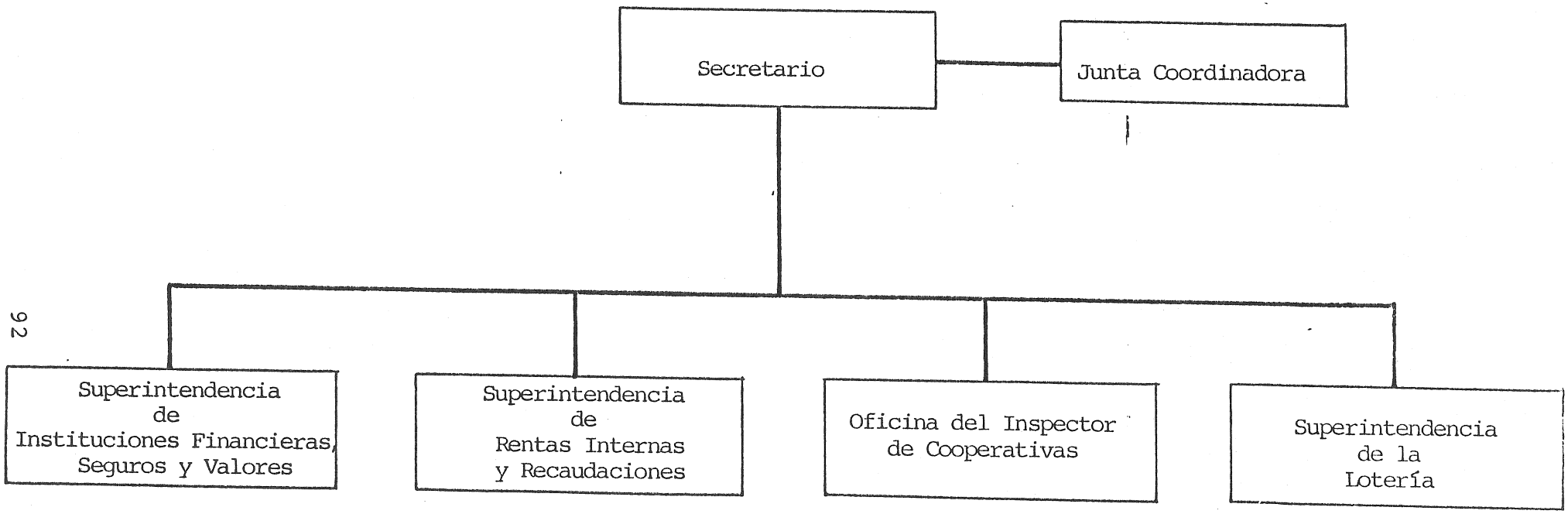
9. Integrar varias funciones de fiscalización y reglamentación de las instituciones financieras privadas mediante la transferencia de:

a. La Oficina del Comisionado de Seguros, actualmente adscrita a la Oficina del Secretario de Hacienda a la Superintendencia de Instituciones Financieras, Seguros y Valores.

b. El Negociado de Seguros Públicos, actualmente en la Administración de Asuntos Financieros, a la unidad que se establezca a nivel del Secretario para entender en los asuntos normativos de preintervención y contaduría.

10. La Oficina del Inspector de Cooperativas se integrará al departamento como un componente autónomo manteniendo su personalidad jurídica.

DIAGRAMA DE ORGANIZACION PROPUESTA
DEPARTAMENTO DE HACIENDA



C.R.R.E.
Dic./79

SECTOR DE JUSTICIA, PROTECCION Y SEGURIDAD PUBLICA

SECTOR DE JUSTICIA, PROTECCION Y SEGURIDAD PUBLICA

I. DEFINICION DEL SECTOR

La responsabilidad de la Rama Ejecutiva de salvaguardar los derechos a la vida, libertad y protección de la propiedad del ciudadano, representa un área de acción gubernamental que para propósitos del estudio de la Comisión se categorizó bajo la clasificación del Sector de Justicia, Protección y Seguridad Pública.

Esta clasificación comprende los organismos de la Rama Ejecutiva que entienden en funciones relacionadas con la administración de la justicia, incluyendo las reservadas por nuestro ordenamiento constitucional a la Rama Ejecutiva en el aspecto del sistema de justicia criminal, las funciones sobre derechos civiles y aquellas de naturaleza militar o cuasimilitar o de otra índole dirigidas a la prevención y ayuda contra desastres naturales o actos producidos por el hombre. Comprende, además, la función del Registro de la Propiedad, adscrita administrativamente al Departamento de Justicia y de organismos que han surgido en respuesta a la necesidad de canalizar recursos federales. A continuación señalamos el desglose de los organismos incluidos bajo dicha conceptualización:

1. Administración de Justicia: Departamento de Justicia y los organismos en protección de derechos civiles: Comisión de Derechos Civiles; Comisión sobre Asuntos de la Mujer y la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación (CIPA).

2. Componentes del Sistema de Justicia Criminal: Policía de Puerto Rico y sistema correccional (Administración de Corrección, Junta de Libertad Bajo Palabra y la Corporación de Empresas Correccionales).

3. Organismos creados en virtud de programas federales: la Comisión para Combatir el Crimen.

4. Prevención y ayuda contra desastres: Servicio de Bomber la Oficina de Defensa Civil y la Guardia Nacional de Puerto Rico.

II. POLITICA PUBLICA

La política pública referente a las funciones asignadas a los organismos componentes del Sector tienen como marco de referencia la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Las disposiciones contenidas en el preámbulo sobre la garantía de una sociedad democrática en aspiración continua hacia el disfrute colectivo e individual de los derechos humanos y la fe en la justicia; las disposiciones de la Carta de Derechos sobre la inviolabilidad de la dignidad del ser humano y su derecho a la vida, a la libertad y al disfrute de la propiedad; y protección contra ataques a su honra; reputación y vida privada; los derechos que rigen el procedimiento criminal y relativos al objetivo de rehabilitación del delincuente imponen al Estado la responsabilidad de garantizar y velar porque los referidos derechos tengan vigencia real para toda la ciudadanía.

Para el descargue de dicha responsabilidad, la Rama Ejecutiva debe desarrollar programas efectivos orientados hacia el mantener y conservar

el orden público, compeler el cumplimiento de las leyes, investigar los hechos contrarios a la ley e instar los procedimientos de rigor ante los tribunales por violaciones al orden legal establecido, rehabilitar al delincuente, adoptar las medidas necesarias para la protección de la vida y propiedad y proveer protección contra desastres naturales o causados por el hombre o la naturaleza. Debe, asimismo, velar porque los procesos gubernamentales propendan al pleno disfrute de los derechos civiles garantizados por el ordenamiento jurídico vigente por parte de la ciudadanía en general o aquella clientela recipiente de determinados servicios del gobierno, en particular. Del contexto de las formulaciones de política pública se precisan los objetivos de lograr mayor efectividad en la lucha contra el crimen; mejorar y fortalecer la calidad de la administración de la justicia; velar por el mantenimiento del orden y la seguridad pública; prevenir la delincuencia y proveer la máxima seguridad en cualquier tipo de "emergencia o desastre". Desde el punto de vista del funcionamiento administrativo, se ha formulado expresamente el objetivo de "coordinación interagencial", "fortalecimiento de los procedimientos y reglamentos", lograr una administración de la justicia "más rápida o agilizar los procesos"para atender los asuntos ante la consideración de las cortes, y dar mayor orientación y participación a la ciudadanía.

III. DESCRIPCION DE LA SITUACION VIGENTE

Para el logro de los objetivos de política pública señalados se han delegado las respectivas funciones que compete desarrollar a la Rama Ejecutiva respecto al orden y seguridad pública en organismos autónomos de particular acción, como sigue:

a. La Policía: mantenimiento del orden público y prevención de la actividad criminal;

b. Sistema Correccional: custodia y rehabilitación del delincuente.

c. Departamento de Justicia: en función de representación y asesoramiento legal al Estado; y en función específica de investigación y procesamiento de actos criminales y funciones del Registro de la Propiedad.

d. Comisiones de Derechos Civiles: se le delega funciones específicas en protección de los derechos civiles. Se ha manifestado tendencia hacia proliferación de organismos de derechos civiles, indicativo del interés del gobierno de garantizar la protección de los derechos civiles;

e. Guardia Nacional, Servicio de Bomberos y Defensa Civil, en delegación específica de funciones militares, cuasimilitares o administrativas dirigidas a la protección de la vida y la propiedad.

El funcionamiento de estos organismos impone niveles de participación directa al Gobernador. Funciones de varios de dichos organismos reflejan áreas de interrelación funcional que precisan adecuada coordinación y comunicación entre sí y con otras agencias y ramas del gobierno. Evidencia mayor urgencia de mantener esta coordinación los componentes del Sistema de Justicia Criminal, incluyendo al respecto las funciones de investigación y

procesamiento criminal que constituye responsabilidad del Departamento de Justicia. En lo relativo a las acciones que deben efectuarse para la debida protección de la vida y propiedad en casos de desastres o emergencia por actos del hombre o la naturaleza se evidencia igual necesidad de coordinación de funciones entre los organismos en quien se ha delegado la responsabilidad primaria, a saber: Policía, Guardia Nacional, Defensa Civil y Servicio de Bomberos.

IV. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Del análisis de política pública, base legal y aspectos administrativos de las agencias componentes del Sector, la Comisión determinó lo siguiente:

1. Los organismos bajo estudio responden por separado a un mismo objetivo de política pública relativo a la protección de los ciudadanos y orden público contra actos causados por el hombre y desastres naturales. Ello, como parte del mandato constitucional del debido disfrute del derecho a la vida, libertad y propiedad que asiste a todos los ciudadanos. Las expresiones de política pública de particular aplicación a cada organismo evaluado coinciden con elementos de esta política pública.

2. Los organismos evidencian áreas de inconsistencias referidas fundamentalmente a los procesos de implantación de la política pública, técnicas y procedimientos utilizados y limitaciones administrativas que impiden el adecuado descargue de sus responsabilidades administrativas. La delegación de las funciones en diferentes organismos no propicia los niveles de coordinación e interacción necesaria para el logro de los objetivos de política pública, principalmente en los procesos que conciernen a los componentes del sistema de justicia criminal.

3. Las limitaciones administrativas que menoscaban el cabal desempeño de las funciones de las agencias están fundamentalmente referidas a limitación de recursos económicos y la improductividad del personal; falta de adecuados procesos gerenciales en las áreas de organización, planificación y presupuesto, evaluación y la administración de personal.

4. La estructura administrativa de los organismos estudiados imponen niveles de participación directa del Gobernador en el funcionamiento de cada uno de los organismos de particular acción. Esta participación se concreta básicamente mediante las acciones de formulación de política pública, poder de nombramiento sobre los jefes directivos y otro personal, aprobación de reglamentos, toma de posesión directiva a base de poderes extraordinarios conferídoles en ley y ejercicio de otras acciones en el funcionamiento de las agencias.

5. Aunque todas las funciones de estos organismos están revestidas del mayor interés público, ante la problemática social del crimen, se exige mayor urgencia de acciones efectivas en las funciones que competen a los componentes del Sistema de Justicia Criminal.

6. La conceptualización del Sistema de Justicia Criminal, por razón de la interrelación funcional de las diferentes acciones y procesos de sus componentes, se hace evidente en nuestra sociedad contemporánea como modelo para las determinaciones administrativas y adopción de sistemas de planificación respecto a las acciones necesarias para combatir la criminalidad.

7. En lo que respecta a la atención de situaciones de desastres o emergencia, la responsabilidad primaria descansa primordialmente en la

Policía, Defensa Civil, Bomberos y Guardia Nacional, conforme al Plan de Emergencia desarrollado, según Orden Ejecutiva Núm. 2632 de 3 de julio de 1978, emitida por el Gobernador.

V. RESUMEN DE CONCLUSIONES

Las funciones que desarrolla cada agencia incluida en el Sector requiere determinados niveles de interacción y coordinación entre sí y con otras agencias y ramas del gobierno, bajo procesos institucionalizados que garanticen la toma de decisiones bajo un enfoque integral. Por otro lado, los reclamos de la sociedad ante la problemática del crimen y los cambios sociales imponen a las estructuras vigentes la necesidad de mantener procesos y sistemas de trabajo que faciliten la máxima utilización de los recursos disponibles y la más alta eficiencia en los servicios al ciudadano.

VI. RECOMENDACIONES

La Comisión recomienda la estructuración administrativa del Sector bajo un departamento sombrilla denominado Departamento de Justicia y Protección Pública, lo cual propicia institucionalización en forma sistemática de procesos de enfoque integral para las acciones que competen al Sector. Se entiende que dicha reestructuración administrativa permitiría niveles más eficaces de coordinación y comunicación entre las acciones particulares de cada organismo y desarrollo de los mecanismos gerenciales requeridos para viabilizar mayor eficiencia y óptima utilización de los recursos existentes especialmente en las acciones que competen a los componentes del Sistema de Justicia Criminal.

A continuación se ofrecen recomendaciones específicas para la estructuración del Sector bajo un departamento sombrilla:

A. Recomendación General

La estructuración del nuevo Departamento de Justicia y Protección

Pública, como lo recomienda la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva, envuelve la reorganización y ubicación de ocho organismos bajo el esquema conceptual sectorial del departamento sombrilla, según se ilustra en el Organigrama incluido bajo el Anejo Núm. 1. Este esquema permite la creación y organización de un sistema integral sectorial de justicia y protección pública que, a su vez, propicie la implantación de la política pública y programática como ataque frontal y decidido a la criminalidad y al fortalecimiento de la protección pública como esfuerzo colateral del propósito.

El nuevo sistema integral de justicia y protección pública se visualiza de la integración de lo siguiente: (a) Las funciones integrantes del Sistema de Justicia Criminal, incluyendo funciones del Departamento de Justicia, Policía y Sistema Correccional (entiéndase Administración de Corrección, Corporación de Empresas Correccionales y Junta de Libertad Bajo Palabra). Como parte de los procesos que desarrolla dicho Sistema, se incluye además a la Comisión para Combatir el Crimen. Aunque el Tribunal de Justicia es parte de este Sistema, no se incluye por pertenecer a la Rama Judicial de Gobierno; y proveer las funciones relativas a la prevención y ayuda contra desastres, lo que incluye a la Defensa Civil, Servicio de Bomberos y Guardia Nacional.

No obstante, la Comisión reconoce que la total organización de este sector programático requiere de un proceso y tiempo que no está en concordancia con la urgencia de atender la vigente situación de la criminalidad y sus derivados. En atención a este problema se recomienda que la implantación del esquema sectorial se efectúe por etapas, comenzando con la adopción del concepto departamento sombrilla y estructuración bajo el mismo Sistema de Justicia Criminal como un subsistema.

I. Primera etapa

A. Estructuración de un primer módulo que plasme la integración administrativa bajo el departamento sombrilla de los organismos componentes del Sistema de Justicia Criminal, a saber: Policía, Administración de Corrección y subcomponentes: la Comisión para Combatir el Crimen, conjuntamente con la reorganización del actual Departamento de Justicia. El proceso envuelve la constitución propiamente del nuevo Departamento de Justicia y Protección Pública, creación de las estructuras del Secretariado y la nueva agencia que absorberá los programas operacionales del presente Departamento de Justicia.

B. Una vez creada la base legal y nombrado el Secretario, la reorganización administrativa puede efectuarse igualmente por fases; de inmediato y al corto plazo.

1. De inmediato: la reorganización del Departamento de Justicia y del Sistema Correccional, ubicándose la Junta de Libertad Bajo Palabra en relación directa con el Secretario del Departamento de "Justicia y Protección Pública".

2. Al corto plazo: la integración de la Policía como agencia ejecutiva al nuevo departamento aquí propuesto.

II. Segunda etapa

A. Esta etapa incluye la estructuración de la Defensa Civil, la Guardia Nacional y el Servicio de Bomberos como componentes colaterales, representando el Sistema de Protección Pública.

El "rationale" de esta propuesta consiste en que la reorganización propuesta es parte integrante de procesos de gobierno tendientes a lograr mayor efectividad en el desempeño de las funciones que compete a los organismos comprendidos en el nuevo sector programático. Como tal, las decisiones

sobre los organismos que componen el Sistema de Justicia Criminal deben enmarcarse dentro del contexto de los planes que está desarrollando el gobierno en ataque frontal contra el crimen. Esto crea la justificación de utilizar como premisa de organización de la primera etapa, el conjunto de acciones que se desarrollan contra el crimen, representadas por la totalidad de los organismos componentes del Sistema de Justicia Criminal.

B. Recomendaciones Específicas

1. Se recomienda que la dirección del Departamento esté a cargo de un secretario denominado Secretario de Justicia y Protección Pública nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. El cargo existente de Secretario de Justicia asumiría el rol de este nuevo secretario, que subsiguientemente denominamos "Nuevo Secretario".

2. Poderes y facultades del Nuevo Secretario:

En adición a las funciones generales propias del Nuevo Secretario se recomienda que éste retenga sus facultades de representación y asesoramiento legal, ya que como titular del Departamento no pierde su capacidad de Secretario de Justicia.

3. Se recomienda implantar un sistema de carrera para los cargos de Fiscales y Procuradores Especiales de Relaciones de Familia que garantice continuidad y mayor profesionalización de estas funciones. En la alternativa, se recomienda adoptar un mecanismo de Comité Asesor para evaluar candidatos para dichos cargos.

4. Para los Registradores de la Propiedad se recomienda adoptar un sistema de carrera al igual que dar algún nivel de ingerencia al Director Administrativo del Registro de la Propiedad en su nombramiento.

5. Se recomienda que el nombramiento del Subsecretario y demás personal de confianza de las agencias a nivel operacional esté sujeto a la aprobación del Nuevo Secretario.

- Organización de la Oficina del Secretario del Sector

La organización del Secretariado del Sector debe proveer al Nuevo Secretario los mecanismos necesarios para que éste ejerza efectivamente sus funciones de dirección central, coordinación y supervisión de las agencias operacionales y en relación con otras entidades de gobierno.

A tales fines se recomienda que la organización del Secretariado del Sector constituya una Junta Coordinadora y oficinas de Asuntos Legales, de Información y Relaciones con la Comunidad, Auditoría Interna, Oficina de Servicios Administrativos y de Servicios Técnicos Auxiliares, de conformidad con la conceptualización adoptada por la Comisión. En lo que respecta al Sector, la Oficina de Asuntos Legales entendería en funciones de asesoramiento y representación legal, que por razón de interés público, requiera intervención del Nuevo Secretario de Justicia y Protección Pública y por lo tanto no sean delegables al nivel operacional.

- Reorganización del actual Departamento de Justicia

Se recomienda reorganizar las funciones que actualmente desempeña el Departamento de Justicia para atemperarlas a la conceptualización del Nuevo Secretariado como sigue:

1. Reorganizar las funciones operacionales del actual Departamento de Justicia constituido como un componente administrativo bajo la dirección de un funcionario que recomendamos denominar "Procurador General del Estado". Los siguientes programas, en que está estructurado para fines

administrativos el Departamento de Justicia, quedarían transferidos a esta nueva agencia: (Véase organigrama bajo Anejo Núm. 2).

- Asesoramiento Legal: divisiones de Opiniones y de Legislación.

- Litigios (Representación Legal Civil): divisiones de Asuntos Contributivos, Litigios Generales, Litigios Especiales, Casos de Tierra, Oficina de Asuntos del Contralor y Casos de Cobros.

- Investigaciones y Procesamiento Criminal: divisiones de Delitos Sexuales, Extradición de Acusados y Testigos del Exterior, Confiscaciones, y de Drogas y Narcóticos. Este programa incluye, además, todos los servicios de Fiscalía que están regionalizados en once (11) fiscalías, y lo cual incluye los Procuradores Especiales de Relaciones de Familia.

- Funciones de la Oficina del Procurador General

- Oficina de Asuntos Monopolísticos

- Registro de la Propiedad

2. Eliminar el cargo actual y la Oficina del Procurador General. En sustitución se recomienda estructurar las funciones que desempeña dicha oficina como una unidad administrativa especializada, a cargo de un funcionario a nivel de Procurador Auxiliar nombrado por el titular de la agencia propuesta para desempeñar las funciones operacionales del actual Departamento de Justicia.

3. Ubicar la División de Asesoramiento de Justicia Criminal (antes Oficina de Justicia Criminal) en la Oficina de Asuntos Legales a establecerse a nivel del Secretariado.

4. Ubicar a nivel del Secretariado del nuevo Departamento de

Justicia y Protección Pública, la Comisión para Combatir el Crimen, el Sistema de Información de Justicia Criminal, el Consejo sobre la Reforma de la Justicia y el Negociado de Investigaciones Especiales (NIE). Estos organismos representan funciones de naturaleza coordinadora, asesorativa y de un nivel que justifica dicha estructuración.

- Sistema Correccional

En lo que respecta al Sistema Correccional se recomienda ubicar la Junta de Libertad Bajo Palabra como un componente administrativo bajo la dirección directa del Nuevo Secretario en relación independiente, tanto administrativa como decisional, de la Administración de Corrección, proveyéndole a su vez de los mecanismos y recursos para efectuar sus propias investigaciones.

C. Recomendaciones sobre organismos que entienen en Derechos Civiles

1. Se recomienda reestructurar las funciones de la Comisión de Derechos Civiles y la Comisión Para los Asuntos de la Mujer en una sola Comisión de Derechos Civiles, bajo una relación de organismo independiente basado en que ambos organismos persiguen el mismo propósito público.

La ubicación de la Comisión de Derechos Civiles como organismo independiente se recomienda basado en el objetivo de mantener un ordenamiento funcional de este organismo que garantice el mayor grado de objetividad y credibilidad ante la opinión pública.

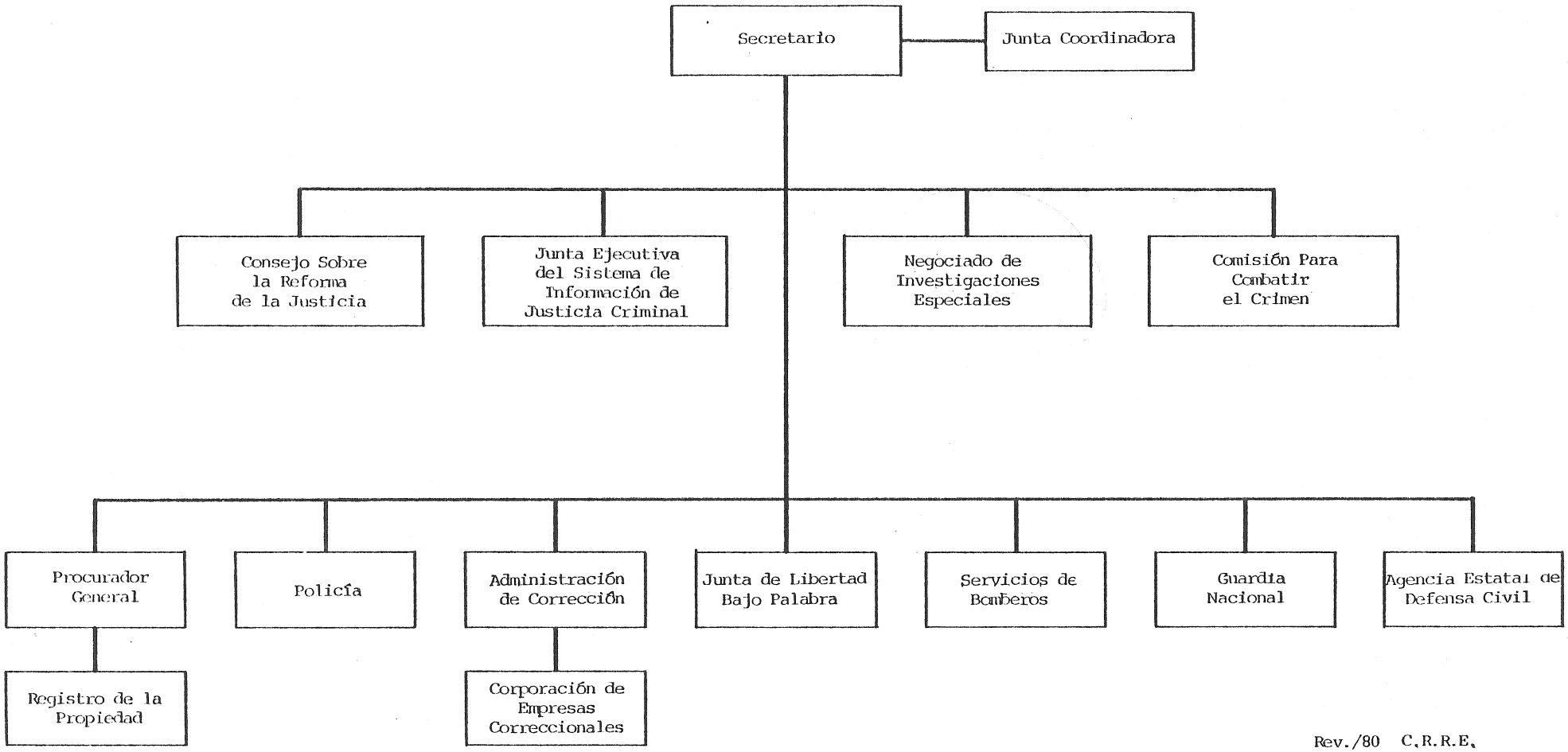
Se recomienda que al efectuarse dicha consolidación se fortalezca la Comisión de Derechos Civiles, en adición a los recursos necesarios, vía enmiendas a la ley de carácter sustantivo para el más

adecuado logro de los objetivos de política pública.

2. Fundamentado en la conceptualización de la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación (CIPA) como organismo de revisión externa y foro apelativo, con facultades cuasi-judiciales, se recomienda mantener su actual estructuración como organismo independiente.

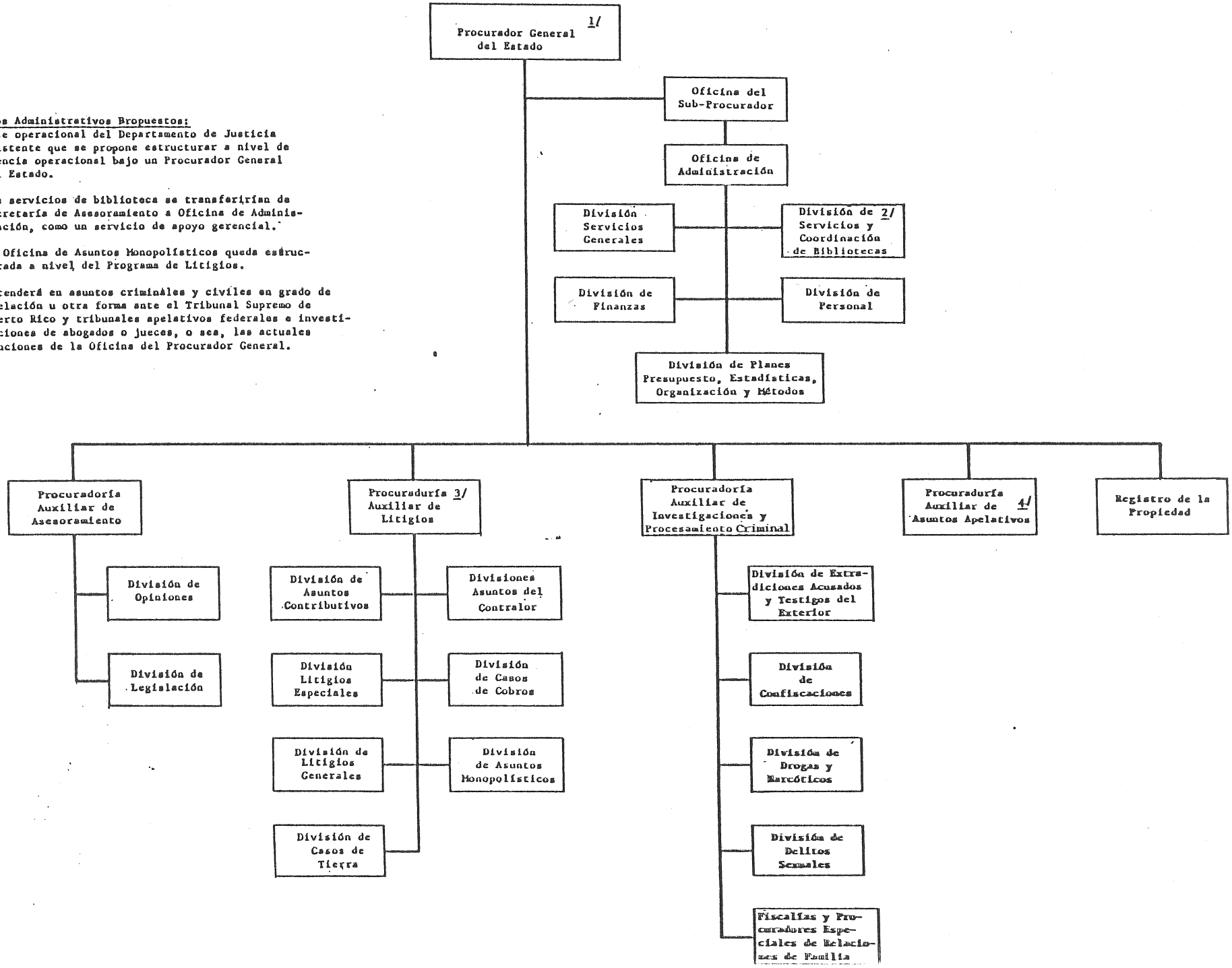
Se recomienda aclarar expresamente en ley su jurisdicción en relación con la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal, ya que hay áreas susceptibles de crear conflicto jurisdiccional por la vía interpretativa basadas en las disposiciones de la Ley Núm. 5 del 14 de octubre de 1975, según enmendada, conocida como Ley de Personal del Servicio Público de Puerto Rico (3 LPRA sec. 1301 et seq.)

DIAGRAMA DE ORGANIZACION PROPUESTA
DEPARTAMENTO DE JUSTICIA Y PROTECCION PUBLICA



Rev./80 C.R.R.E.
DIC./79

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA Y PROTECCION PUBLICA



Cambios Administrativos Propuestos:

1/ Base operacional del Departamento de Justicia existente que se propone estructurar a nivel de agencia operacional bajo un Procurador General del Estado.

2/ Los servicios de biblioteca se transferirían de Secretaría de Asesoramiento a Oficina de Administración, como un servicio de apoyo gerencial.

3/ La Oficina de Asuntos Monopolísticos queda estructurada a nivel del Programa de Litigios.

4/ Entenderá en asuntos criminales y civiles en grado de apelación u otra forma ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico y tribunales apelativos federales e investigaciones de abogados o jueces, o sea, las actuales funciones de la Oficina del Procurador General.

SECTOR DE AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

SECTOR DE AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

I. DEFINICION DEL SECTOR

Los recursos naturales básicos son el aire, el agua y la tierra. Ellos son imprescindibles para el desarrollo de la vida animal y vegetal. En ellos se encuentran también los minerales. El conjunto de los recursos naturales - y sus interrelaciones - definen el ambiente natural.

La actividad del hombre sobre la tierra transforma o modifica el ambiente natural. La utilización y desarrollo de un recurso tiene impacto sobre otros recursos. Por consiguiente, es preciso asegurar una interacción mutuamente beneficiosa entre el ambiente natural y el ambiente hecho por el hombre. Esto constituye una tarea sumamente compleja, sino difícil.

En Puerto Rico, el número de organismos gubernamentales con funciones directamente relacionadas con los recursos naturales y el ambiente es considerable. Actualmente hay unas dieciseis (16) agencias interviniendo en los asuntos de los recursos naturales y el ambiente. Otras treinta (30) agencias tienen ingerencia en los asuntos energéticos los cuales, a su vez, están considerados como germanos al ambiente y a los recursos naturales. No obstante, para propósitos de la reorganización se ha definido el sector como compuesto de los siguientes organismos de la Rama Ejecutiva:

- el Departamento de Recursos Naturales
- la Junta de Calidad Ambiental
- la Corporación para el Desarrollo de los Recursos Minerales de Puerto Rico

- la Autoridad de Conservación y Desarrollo de Culebra
- la Corporación de Desarrollo de Recursos Minerales
- la Corporación para el Desarrollo y Administración de Recursos Marinos
- la Oficina de Energía
- la Autoridad para el Manejo de los Desperdicios Sólidos

II. POLITICA PUBLICA

El Gobierno de Puerto Rico tiene como objetivo utilizar el ambiente de la manera más beneficiosa posible; pero sin degradarlo ni arriesgar la salud, la seguridad y el bienestar general de la población.

III. DESCRIPCION DE LA SITUACION VIGENTE

Los esfuerzos del Gobierno de Puerto Rico para manejar, conservar y desarrollar los recursos naturales y proteger el ambiente están sumamente fragmentados. Entre las agencias que intervienen en los asuntos de los recursos naturales y el ambiente existen conflictos de jurisdicción y falta de coordinación, comunicación y cooperación.

IV. HALLAZGOS

La Junta de Calidad Ambiental, concebida originalmente como un organismo normativo, instrumental en la formulación de la política pública ambiental y de la adopción de normas y reglamentos, se ha transformado en un organismo que predominantemente interpreta y ejecuta reglamentos. Como resultado se ha descuidado el aspecto normativo.

La reglamentación del recurso agua se prepara y pone en vigor por tantas agencias como el Departamento de Recursos Naturales, la Junta de Calidad Ambiental, la Agencia Federal de Protección Ambiental, la Autoridad

de las Fuentes Fluviales y el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos.

La Autoridad de Acueductos y Alcantarillados es la agencia responsable por el suministro de agua en Puerto Rico. Sin embargo, el suministro de agua de riego es realizado por la Autoridad de las Fuentes Fluviales.

La producción de energía hidroeléctrica representa cerca de un dos por ciento del total de energía generado actualmente; un hecho que tiende a reducir el interés de utilizar el sistema al máximo de capacidad.

V. RECOMENDACIONES

1. Que se cree un Departamento de Ambiente y Recursos Naturales conforme a los criterios establecidos para el desarrollo del concepto de departamento sombrilla. El mismo comprenderá a todas las agencias responsables por el manejo y conservación de los recursos naturales, el control de la calidad ambiental y el desarrollo de la energía.

2. El Departamento tendrá la siguiente composición:
   - una Administración de Protección Ambiental y Recursos Naturales
   - una Administración para el Desarrollo de la Energía
   - la Corporación de Desarrollo de Recursos Minerales
   - la Corporación para el Desarrollo y Administración de Recursos Marinos, Lacustres y Fluviales de Puerto Rico
   - el Comité para las Negociaciones de los Minerales
   - la Autoridad para el Manejo de los Desperdicios Sólidos (para propósitos de planificación e información solamente)

Como todo departamento sombrilla, el Departamento de Ambiente y Recursos Naturales tendrá una Junta Coordinadora integrada por los jefes de los componentes operacionales del mismo y por el Secretario, quien será su presidente. La Junta de Calidad Ambiental, como organismo propiamente deberá ser abolido. El Secretario del nuevo departamento será responsable por crear los mecanismos adecuados para que el interés público esté debidamente representado en el proceso de consulta.

3. La Autoridad de Conservación y Desarrollo de Culebra debe ser eliminada y sus funciones transferidas a la Administración de Protección Ambiental y Recursos Naturales. A tal fin, se debe crear en la Administración una Oficina para el Desarrollo de Culebra.

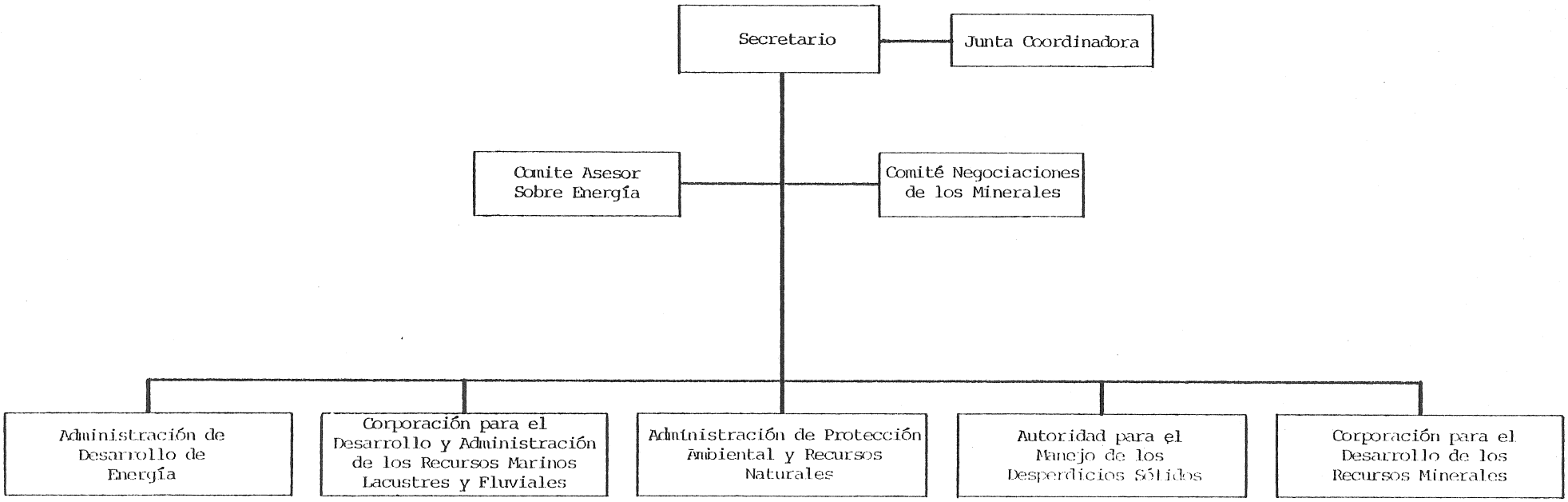
4. Que se transfiera la función de riego de la Autoridad de las Fuentes Fluviales a la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados. Esta transferencia supone lo siguiente:

- transferir a la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados todas las represas y canales que proveen agua de riego;
- mantener la política de reembolso por los déficits periódicos que producen las operaciones de riego

5. Que se evalúe la tenencia y administración actual, por parte de la Autoridad de las Fuentes Fluviales, de las represas de agua y los lagos a los fines de determinar si la generación de energía hidroeléctrica está apropiadamente ubicada en dicha Autoridad. Dichas facilidades son: Guajataca, Matrullas, Guineo, Garzas, Carite, Comerío núm. 1, Comerío núm. 2, Dos Bocas, Caonillas, Vivi, Pellejas, Adjuntas, Luchetti, Prieto, Guayo, Yahuecas, Loíza, Cidras y Las Curias.

7. Que se examine, a largo plazo, la viabilidad de transferir a la nueva Administración de Protección Ambiental y Recursos Naturales las funciones ambientales que realiza el Programa de Salud Ambiental del Departamento de Salud a los fines de evitar duplicación innecesaria.

DEPARTAMENTO DE AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES



C.R.R.E.
Sept./80

SECTOR TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS

SECTOR TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS

I. DEFINICION DEL SECTOR

Se define como Sector de Trabajo y Recursos Humanos a los organismos de gobierno que llevan a cabo programas o actividades que tienen como objetivo promover y asegurar el bienestar del hombre en su carácter de trabajador. Esto abarca actividades tales como la de proveer empleo a las personas que están aptas o disponibles para trabajar; el mantenimiento de buenas relaciones entre trabajadores y empresas, el garantizar que los trabajadores obtengan los mejores salarios y condiciones de trabajo posibles, la seguridad del trabajador y la garantía de su ingreso en caso de enfermedad o lesión, así como de los servicios médicos, que aseguren su rehabilitación; compensación por pérdida de ingreso en período de desempleo y otros.

Corresponden a este sector los siguientes organismos: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Administración de Derecho al Trabajo, Fondo del Seguro del Estado, Junta de Relaciones del Trabajo, Junta de Salario Mínimo, y la Corporación para el Fomento de la Recreación y Descanso de los Trabajadores.

II. POLITICA PUBLICA

La política pública cuya implantación corresponde a los organismos del sector es amplia y está expresamente establecida en diversas leyes, en la Constitución del Estado Libre Asociado, y en leyes que aunque no la enuncian expresamente, crean programas y organismos de protección al trabajador que reflejan una política pública al efecto.

Fundamentales como pronunciamientos de política pública en relación con este sector son los siguientes:

1. El reconocimiento del derecho de los trabajadores a organizarse y negociar colectivamente, así como a establecer piquetes y a la huelga.

2. Los derechos humanos reconocidos por la constitución que establecen: a) el derecho de toda persona a obtener trabajo; b) el derecho de toda persona a disfrutar de un nivel de vida adecuado que asegure para sí y para su familia la salud, el bienestar y especialmente la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; y c) el derecho social de toda persona a la protección social en el desempleo, la enfermedad, la vejez o la incapacidad física.

Posiblemente la expresión más general e importante de la política pública hacia el sector del trabajo la constituye la creación del Departamento del Trabajo en el año 1931, como un departamento ejecutivo con la responsabilidad de "patrocinar, alentar y desarrollar los intereses y el bienestar de los trabajadores de Puerto Rico, laborar por mejorar sus condiciones de vida y de trabajo y promover sus oportunidades para obtener empleos lucrativos". - Ley núm. 15, 14 de abril, 1953.

A tono con el espíritu de una política pública general que es favorable al interés del trabajador y a la promoción de su bienestar y el de las familias de éstos, se han ido desarrollando a través de las últimas cinco décadas, segmentos de políticas públicas sobre aspectos particulares dentro del sector que tienen expresión en una serie de leyes que se han venido a conocer por el nombre genérico de leyes protectoras del trabajo, y en los organismos administrativos encargados de ponerlas en vigor. Se destacan entre estas áreas particulares las

de los salarios mínimos, las relaciones obrero-patronales, la seguridad de los trabajadores, la protección social en los casos de desempleo, incapacidad o muerte del trabajador, la migración, el desempleo, etc.

III. DESCRIPCION DE LA SITUACION VIGENTE

De acuerdo con la ley que estableció el Departamento del Trabajo, en el año 1931, y la enmienda a la Carta Orgánica de Puerto Rico que autorizó su creación, se dispuso que estarían bajo la jurisdicción del Departamento todos los organismos, juntas o comisiones que hubieran sido creados a la fecha de establecerse el departamento y los que fueran establecidos con posterioridad para desarrollar y preservar el bienestar de los trabajadores, mejorar sus condiciones de vida y trabajo, facilitar y ampliar sus oportunidades de empleo, proteger la vida, salud y seguridad de obreros y empleados y para intervenir en la solución de conflictos industriales y agrícolas.

A lo largo de los años, luego de crearse el departamento, se han establecido nuevos organismos; nueva legislación ha establecido nuevas políticas, y nuevas funciones han sido asignadas a los organismos creados. Un gran número de leyes federales relacionadas con las funciones del Departamento del Trabajo se han hecho extensivas a Puerto Rico aumentando los programas y actividades en el Sector. Varias de las funciones y estructuras se han establecido en el Departamento, pero otras se han organizado independientes del Departamento o se han colocado en éste, solo nominalmente.

A pesar de la ya mencionada disposición de ley sobre la jurisdicción del departamento se ha dado preferencia a otras consideraciones y criterios, que han prevalecido sobre el principio de integración al Departamento para la ubicación de tales organismos o funciones en la forma que se ha hecho.

Por ejemplo, el criterio de autonomía para organismos con funciones cuasi-legislativas o cuasi-judiciales, así como la consideración de que para el desarrollo de una función cuya realización es apremiante resulta deseable independizarla de las estructuras y procesos burocráticos de organismos ya establecidos.

La situación organizacional actual de los organismos que componen el sector del trabajo es el resultado también de un proceso de reorganizaciones y cambios que en unos momentos integran y en otros des-integran respondiendo a situaciones del momento. En el año 1950, año que se llevó a efecto la primera Reorganización de la Rama Ejecutiva - en virtud del Plan de Reorganización núm. 3 se transfirieron a la jurisdicción del Departamento varios organismos que funcionaban independientes de éste, tales como el Consejo de Aprendizaje; las funciones de la Junta de Seguridad Industrial; la Comisión Industrial; la Oficina del Administrador del Fondo del Seguro del Estado; la Junta de Salario Mínimo; y la Oficina Insular de Veteranos. Estas transferencias conllevaron la facultad del Secretario (entonces Comisionado) de nombrar y deponer funcionarios, así como aprobar y promulgar los reglamentos en los organismos transferidos.

Al disponer esa reorganización en el 1950, el Gobernador, en su Mensaje transmitiendo dicho Plan de Reorganización a la Asamblea Legislativa, indicaba lo siguiente:

> "Diversas agencias encargadas de actividades en el campo del trabajo, se han ido creando paulatinamente a través de los años. Estas agencias no están sujetas a la completa dirección y supervisión del Comisionado del Trabajo. Tal situación indeseable no debe continuar".
>
> .....

> "Es indispensable que haya en la Rama Ejecutiva un funcionario responsable de la Administración coordinada y eficiente de los programas que afectan directamente a los trabajadores. Este funcionario no puede ser otro que el Comisionado del Trabajo".

Luego de esta reorganización aprobada en el año 1950, volvieron a quedar como organismos autónomos, o en una débil relación con el departamento, algunos de los organismos que se habían integrado o que se crearon luego: el Fondo del Seguro del Estado se independizó del Departamento; la Junta de Salario Mínimo ha permanecido vinculada al Departamento, en lo administrativo, pero el nombramiento de los miembros de la Junta revirtió al Gobernador; la Administración del Derecho al Trabajo que se creó posteriormente, en forma independiente y que más tarde se adscribió al Departamento.

IV. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

En consecuencia, tenemos que al presente lo que denominamos como "Sector Trabajo" dentro de la Rama Ejecutiva del Gobierno, presenta el siguiente cuadro de organismos con las relaciones funcionales como se indica a continuación:

1. El Departamento del Trabajo y Recursos Humanos: Es la agencia central del Sector. Su titular, el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos es miembro del Consejo de Secretarios del Gobernador y principal asesor del Gobernador en asuntos del trabajo y relaciones laborales.

Tiene como misión general el Departamento, la de "patrocinar, alentar y desarrollar los intereses y el bienestar de los trabajadores de Puerto Rico, laborar por mejorar sus condiciones de vida y promover sus oportunidades para obtener empleos lucrativos". Esta misión se define en diversas leyes que crean los programas y las actividades que desarrolla el Departamento y que se detallaron anteriormente.

2. La Junta de Salario Mínimo: La Junta implanta la política salarial en el sector de industrias y empresas exceptuadas de la jurisdicción federal. Revisa periódicamente los salarios e impone por decretos los salarios que deben pagarse en los mismos, así como las vacaciones por enfermedad y licencias que deben concederse.

Opera como un organismo autónomo en su función de revisión y fijación de salarios, vacaciones y licencias. El Gobernador nombra los miembros de la Junta y designa de entre ellos al Presidente.

A pesar de que la ley establece que la Junta se crea "en el Departamento del Trabajo" la única intervención del Secretario del Trabajo en los asuntos de la Junta de Salario Mínimo es en lo que se refiere a los asuntos puramente administrativos los cuales se tramitan por mediación de la Oficina Administrativa departamental.

3. La Administración de Derecho al Trabajo: La Administración lleva a cabo el programa por el cual se dio al Departamento la redenominación como Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. Desarrolla un programa de empleo y de adiestramiento y capacitación para el empleo; dirigido a combatir el alto nivel de desempleo en Puerto Rico.

La Administración, creada como una entidad autónoma en el año 1968, se adscribió al Departamento en el año 1977, pero en forma tal que resulta un organismo prácticamente autónomo.

Como la Administración legalmente es una corporación pública cuyos poderes corporativos ejercía el Gobernador, la ley transfirió al Secretario dichos poderes, pero reservó los poderes ejecutivos para el Administrador, a quien nombra el Gobernador, a recomendación del Secretario. Para los

efectos prácticos, los poderes y la ingerencia del Secretario en la dirección en un programa de la importancia del que desarrolla la Administración es mínima.

4. El Fondo del Seguro del Estado: Aunque legalmente no es una corporación pública, esta agencia, en muchos aspectos funciona como tal. Administra uno de los programas de más importancia relacionados con el bienestar y protección de los trabajadores. Funciona, ahora, totalmente desvinculado del Departamento, aún cuando éste administra dos programas germanos en sus propósitos con el programa del Fondo: el Programa de Seguro por Incapacidad no Ocupacional de los Trabajadores, que cubre accicentes y lesiones que sufran los trabajadores por causas relacionadas con el trabajo, los cuales no están protegidos por el sistema de seguro del Fondo; y el Seguro Choferil, que protege a los trabajadores cuya ocupación es la de choferes, ya sean éstos empleados o trabajen como sus propios patronos.

Desde el año 1950, el Fondo del Seguro del Estado formaba parte del Departamento del Trabajo y el Secretario nombraba al Administrador, aunque funcionaba con bastante independencia del Departamento. En el año 1969, al concedérsele a los empleados de esa agencia el derecho a la negociación colectiva, se estableció a ésa como una agencia autónoma.

5. La Junta de Relaciones del Trabajo: La Junta, al establecerse en 1947 se creó "en el Departamento del Trabajo", pero, para todos los fines era un organismo autónomo. El Gobernador nombraba los miembros de la Junta y todos los poderes y facultades del organismo se le conferían a ésta. El despacho de los asuntos administrativos se les encomendaban al Presidente de la Junta. En el año 1957 por enmienda a la ley se eliminó la referencia a

su creación en el Departamento, quedando como organismo totalmente autónomo, como está al presente.

6. Corporación para el Fomento de la Recreación y Descanso de los Trabajadores: Se creó en el año 1974 para desarrollar facilidades de recreación y descanso para los trabajadores. El Secretario del Trabajo preside la Junta de Directores y tiene la responsabilidad del control administrativo de la Corporación. A esta fecha la Corporación no se ha organizado, ni cuenta con un capital para su operación.

V. RESUMEN DE CONCLUSIONES

No empece la disposición de la Ley que crea el Departamento del Trabajo en el sentido de que todos los organismos de gobierno que laboran en este sector estuviesen bajo la jurisdicción de ese Departamento; ni las expresiones del Plan de Reorganización de 1950, en cuanto a la deseabilidad que las agencias encargadas de las actividades en el campo del trabajo estuvieran sujetas a la dirección y supervisión del Secretario del Trabajo, no existe una integración de dichos programas como para que el Secretario del Trabajo pueda tener un completo liderazgo en el sector programático.

Aunque el vigente Departamento del Trabajo y Recursos Humanos es la agencia principal del Sector en cuanto al número y diversidad de actividades que desarrolla y el Secretario del Trabajo es, entre los funcionarios del Sector, el que más amplios poderes y facultades tiene, están fuera de su jurisdicción importantes elementos del Sector.

VI. RECOMENDACIONES

Las medidas de reorganización que la Comisión recomienda para este Departamento se fundamentan en las siguientes consideraciones:

a. Es deseable y necesario que la organización del gobierno esté estructurada sobre la base de unas funciones básicas y abarcadoras que aquí denominamos como sectores de acción gubernamental, para facilitar su control por el Primer Ejecutivo y la coordinación de organismos y operaciones interrelacionadas.

b. Los programas y actividades de gobierno relacionados con el trabajo, empleo, desempleo, salarios mínimos, relaciones laborales, bienestar y seguridad de los trabajadores, etc., todos juntos constituyen una de estas funciones básicas o sectores, y los organismos que las realizan deben estar organizadas y funcionar en forma que responda a esta realidad.

A los fines de darle una organización integral al sector se recomienda:

1. Constituir el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos como un departamento ejecutivo tipo sombrilla según esto se ha conceptualizado anteriormente a base de un Secretariado y todos los demás organismos incorporados como componentes del Sector.

Las actuales unidades operacionales del Departamento se organizarían en dos áreas y operarían como dos agencias componentes con igual status que los demás organismos que se incorporarían al Departamento. Una de estas áreas agruparía todos los programas relacionados con los recursos humanos, la otra con la administración de asuntos y leyes protectoras del trabajo.

2. Sobre la Junta de Salario Mínimo

a. Eliminar la Junta de Salario Mínimo como cuerpo colegiado y crear un cargo de Administrador de Salario Mínimo.

b. Redenominar la agencia como Oficina de Salario Mínimo y colocarla para fines administrativos en el organismo que tiene la administración de las leyes protectoras del trabajo.

c. Dar al Secretario la facultad de nombrar al Administrador y establecer que la Oficina funcionará bajo la supervisión, dirección y control del Secretario, excepto que los decretos mandatorios no estarán sujetos a su revisión.

3. Sobre la Administración de Derecho al Trabajo

a. Integrar la Administración de Derecho al Trabajo como un programa regular del Departamento en un organismo o como parte de un organismo bajo la dirección y supervisión general del Secretario.

b. Eliminar la condición de corporación de la agencia.

c. Facultar al Secretario para establecer la coordinación entre las actividades de la Administración y otros programas del Departamento.

d. Dar facultad al Secretario para nombrar al Administrador.

4. Sobre el Fondo del Seguro del Estado

a. Transferir la Oficina del Administrador del Fondo del Seguro del Estado al Departamento del Trabajo para que funcione bajo la supervisión general del Secretario del Trabajo.

b. Cambiar el nombre de esta oficina por el de "Administración de Seguros del Trabajo".

c. Transferir a la Administración de Seguros del Trabajo el programa de Seguro por Incapacidad no Ocupacional y el de Seguro Social para Choferes para que funcionen de acuerdo con sus respectivas leyes, al principio.

d. Que el Secretario del Trabajo, conjuntamente con el Administrador del Fondo del Seguro del Estado, estudien y determinen dentro de un plazo dado,

la forma de unificar estos tres programas de seguros en un sistema integral.

e. Que el Secretario del Trabajo participe en el nombramiento del Administrador, ya sea nombrándolo él mismo, con la aprobación del Gobernador, o si el nombramiento lo hiciere el Gobernador, el Secretario deberá recomendar los candidatos.

5. Sobre la Comisión Industrial

a. Que la Comisión Industrial se transfiera al Departamento del Trabajo para que funcione bajo la supervisión general del Secretario. La Comisión conservará la independencia en su función cuasi-judicial, pero coordinada con el Departamento en los aspectos administrativos y gerenciales.

6. Sobre la Junta de Relaciones del Trabajo

a. Que se transfiera la Junta de Relaciones del Trabajo al Departamento, para que funcione bajo la supervisión general del Secretario, conservando la Junta su independencia en los aspectos cuasi-judiciales de su función y su autonomía en los asuntos administrativos internos, pero coordinada con el Departamento en los aspectos administrativos y gerenciales.

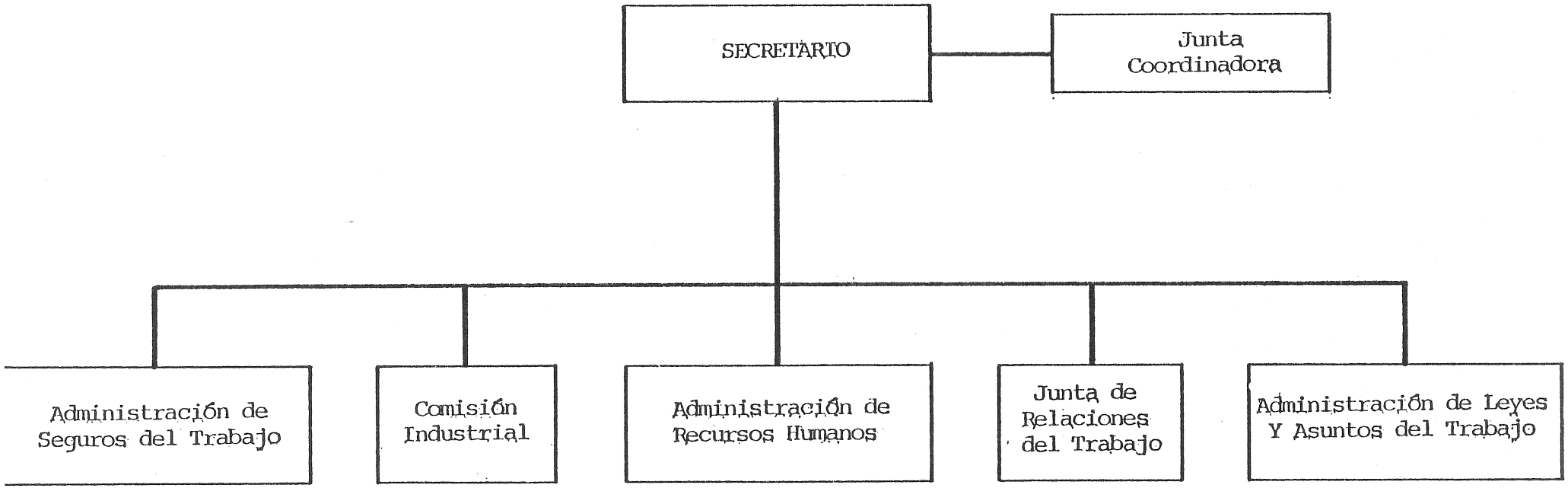
7. Corporación para el Fomento de la Recreación y Descanso de los Trabajadores

a. Que se derogue la ley que crea dicha corporación (Ley 162 del 23 de julio de 1974).

8. Administración de Servicios Comunales

Que, a tenor con la propuesta del Sector de Desarrollo Social, se transfiera la Administración de Servicios Comunales y la Junta Administrativa de dicho programa a la organización de ese Sector.

DIAGRAMA DE ORGANIZACION PROPUESTA
DEPARTAMENTO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS



Rev./80 C.R.R.E.
Dic./79

SECTOR DE TRANSPORTACION Y OBRAS PUBLICAS

SECTOR DE TRANSPORTACION Y OBRAS PUBLICAS

I. DEFINICION DEL SECTOR

El Sector de Transportación y Obras Públicas comprende el conjunto de actividades del gobierno destinadas a proveer los medios para el desarrollo, construcción, conservación y administración de la red de carreteras del país, la prestación de un sistema de transportación colectiva en el Area Metropolitana, de la supervisión y administración de las facilidades para la transportación aérea y marítima, la adquisición de los terrenos necesarios al buen funcionamiento de los distintos componentes del gobierno y la administración y conservación de la obra pública así como la construcción de facilidades de oficina.

Corresponden a este sector los siguientes organismos, programas y funciones:

1. Departamento de Transportación y Obras Públicas constituido por la Directoría de Obras Públicas, Autoridad de Carreteras, Autoridad Metropolitana de Autobuses y Autoridad de los Puertos.
2. Comisión para Seguridad en el Tránsito
3. Administración de Terrenos
4. Autoridad de Edificios Públicos
5. Corporación del Nuevo Centro de San Juan
6. Area de Construcción y Conservación de Edificios de la Administración de Servicios Generales
7. Programa de Asesoramiento en Arrendamiento de Espacio para Oficinas - Administración de Servicios Generales.
8. Funciones relacionadas con la transportación pública que lleva a cabo la Comisión de Servicio Público

II. POLITICA PUBLICA

Los objetivos en los cuales están enmarcadas las actividades de los diferentes organismos integrantes del sector son indicativos de la política pública al efecto. Estas están encaminadas a proveer parte de la infraestructura necesaria al desarrollo económico y social del país, proveyendo medios de transportación más eficientes, así como ofreciendo las facilidades físicas a los organismos que han de servir de vehículo a ese desarrollo. Los esfuerzos que se han hecho hacia la creación y reorganización de los principales organismos que integran el sector confirman esta política.

El Departamento de Transportación y Obras Públicas tiene como uno de sus objetivos desarrollar un sistema de transportación integrado, eficiente y seguro que propicie el desarrollo de la economía y el bienestar general de todos los ciudadanos.

La Autoridad de Carreteras se creó con el propósito de "continuar la obra de gobierno de dar al pueblo las mejores carreteras,..para afrontar la creciente demanda por mayores y mejores facilidades de tránsito que el crecimiento de la economía conlleva".

La Autoridad Metropolitana de Autobuses tiene la encomienda de desarrollar un sistema de transportación colectiva que satisfaga las necesidades de movilidad del área metropolitana de San Juan, especialmente del sector poblacional de ingresos bajos.

Por otro lado, la Autoridad de los Puertos provee la infraestructura económica para la transportación aérea y marítima para servir adecuadamente a los sectores industrial, comercial, y turístico y al público en general.

El propósito principal de la Autoridad de Edificios Públicos es proveer el espacio adecuado para todas las agencias gubernamentales en edificios funcionales, diseñados y planificados propiamente, utilizándose los sistemas, materiales y técnicas modernas que permitan mantener estas plantas físicas en un óptimo nivel operacional y así lograr mayor eficiencia y economía mediante la especialización de funciones.

La política pública con relación a la Administración de Terrenos ha consistido básicamente en tratar de lograr un uso más eficiente de los terrenos, controlar la inflación de sus precios y mantener reservas de terrenos para el desarrollo de facilidades agrícolas, industriales, de vivienda y de obras públicas.

Evidentemente que el gobierno, mediante la creación de estos organismos, está buscando soluciones a los problemas que atienden los diferentes componentes del sector y que tienen su impacto en el desarrollo económico y social del país. La naturaleza de sus problemas y de los enfoques para resolverlos exigen que la formulación, desarrollo y ejecución de la política pública, la planificación, los programas, los proyectos y actividades del gobierno en esta área se hagan en forma global considerando las distintas alternativas de cada una, así como su relación entre sí y con el resto del gobierno.

III. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES SOBRE LOS ORGANISMOS QUE INTEGRAN EL SECTOR

1. Departamento de Transportación y Obras Públicas

El Departamento de Transportación y Obras Públicas se creó en virtud del Plan de Reorganización núm. 6 de 1971. El estudio que dio base

a dicho plan reflejó que en el área de transportación el gobierno de Puerto Rico carecía de las estructuras administrativas apropiadas.[1/] La responsabilidad por la transportación estaba dispersa principalmente entre la Autoridad de Carreteras y el Departamento de Obras Públicas, la Autoridad de los Puertos y la Autoridad Metropolitana de Autobuses. No había la debida coordinación con otros organismos que comparten la responsabilidad por la transportación incluyendo las agencias a nivel federal.

Como una solución para atender los problemas de la transportación dicho estudio recomendó crear el Departamento de Transportación y Obras Públicas con la encomienda de guiar y dirigir la formulación de la política pública sobre transportación y obras públicas, supervisar el proceso continuo de la planificación de los sistemas de transportación y la operación de los organismos que administran programas en esta área en lo que atañe a la implantación de políticas, programas y proyectos.

El nuevo departamento estaría integrado por el Departamento de Obras Públicas al que se le adscribieron la Autoridad de Carreteras, la Autoridad Metropolitana de Autobuses y la Autoridad de los Puertos. Se abolieron las Juntas de Directores de la Autoridad de Carreteras y de la Autoridad Metropolitana de Autobuses, asumiendo el Secretario las funciones de dichas juntas.

La gestión principal del Departamento la constituyó la planificación y desarrollo de un plan para orientar la transportación. La función relacionada con las obras públicas pasó a un segundo plano y se le transfirió a la Administración de Servicios Generales la función de construcción y conservación de edificios así como el inventario de los mismos. El

1/Estudio de Reorganización 1971 - págs. 48-54.

Departamento retuvo las funciones relacionadas con la adquisición de terrenos y el inventario de los bienes patrimoniales del Estado.

A continuación se describen algunos aspectos del funcionamiento de las unidades que integran el Departamento:

a. Directoría de Obras Públicas

La Directoría de Obras Públicas está constituida por los programas del anterior Departamento de Obras Públicas. Se creó administrativamente para facilitar al Secretario bregar con todos los organismos que componen el actual Departamento de Transportación y Obras Públicas.

La Directoría tiene las siguientes funciones básicas: administración, conservación y policía de las carreteras estatales; la reglamentación y control del uso de las vías públicas; el estudio y control de las áreas inundables; la administración del acervo de equipo y materiales; la reglamentación de depósitos de chatarra; la reglamentación y fijación de tablones de expresión ciudadana; la prestación de los servicios de lanchas Dos Bocas de Utuado.

Debido a la duplicación de funciones y estructuras administrativas entre la Autoridad de Carreteras y la Directoría, se transfirieron a dicha Directoría gran parte de las funciones operacionales de la Autoridad con su personal. En la práctica no ha habido verdadera integración funcional y se han creado serios problemas de funcionamiento y conflictos entre el personal de la Secretaría y de la Autoridad. Hay mucho personal transferido físicamente a la Directoría pero oficialmente sigue adscrito a la Autoridad porque este personal tiene mejores salarios y muchos más beneficios que el personal de la Directoría.

b. Autoridad de Carreteras

La Autoridad de Carreteras se creó como una agencia de construcción y hoy en día sus funciones más importantes son de naturaleza financiera.

El estudio de la Autoridad de Carreteras[1/] revela que aunque la Autoridad es autosuficiente económica y financieramente, tanto en cuanto a sus operaciones como en sus proyectos de mejoras permanentes, los índices que miden el nivel de actividad de la empresa en términos físicos muestran una tendencia declinante desde 1973. Esto es, su actividad física se ha reducido a una cuarta parte de lo que era en 1970. Sin embargo, la empresa ha mantenido la misma estructura administrativa y los mismos gastos, más un costo financiero que ha crecido a razón de casi veinte por ciento (20%) anual, habiéndose reducido la productividad a la mitad. Tiene más personal y una estructura más complicada de lo que se requiere para operar en el volumen de actividad en que actualmente funciona.

De acuerdo con dicho informe "el éxito financiero de la empresa se debe a la productividad del arbitrio sobre la gasolina y el aceite diesel, los contribuyentes están pagando más de lo que se requiere para sostener el programa. Esto es lo que le ha permitido retener a la Autoridad una estructura operacional costosa e innecesaria en una situación de contracción de sus actividades y mejorar al mismo tiempo su posición económica y financiera".

c. Autoridad de los Puertos

La Autoridad de los Puertos construye, opera y mantiene las facilidades portuarias y aeroportuarias necesarias para las empresas que realizan actividades de transportación de pasajeros y carga.

1/ Estudio realizado por encomienda de la Comisión por la Management Aid Center, Inc.

El estudio de la Autoridad concluye que ésta no es una empresa de transportación sino de bienes raíces.[1/] Su función es hacer disponibles unos terrenos, estructuras y facilidades para utilización mediante arrendamiento, por las empresas que actualmente proveen los servicios de transportación.

En su funcionamiento como parte del Departamento de Transportación y Obras Públicas han surgido conflictos entre la gerencia del Departamento y la Autoridad. Se corre el riesgo de que esta empresa que tiene una situación financiera sólida sufra un deterioro progresivo en la composición de su personal gerencial y en el resultado de sus operaciones. En la página 92 del señalado informe se indica:

> "Cuando una empresa que tiene que funcionar comercialmente y producir beneficios se tiene que someter a la administración a través de la maquinaria inherentemente lenta de un departamento gubernamental, se incurre en una pesada carga de costos adicionales a los costos de producción. Esta carga surge por las demoras y dilaciones en adoptar decisiones que deben tomarse inmediatamente; por decisiones incorrectas por la influencia de consideraciones no comerciales en las determinaciones; por la pérdida de capacidad empresarial en la gerencia. Todo esto representa costos más altos y pérdidas".

d. Autoridad Metropolitana de Autobuses

La Autoridad Metropolitana de Autobuses se confronta con una serie de problemas que obstaculizan su funcionamiento y hace más difícil lograr el propósito de mejorar el servicio al público. El principal es que está operando con déficits crecientes y está insolvente. A pesar de que los ingresos de la empresa van disminuyendo los costos totales han seguido creciendo. La Autoridad Metropolitana de Autobuses experimentó una

---

1/ Estudio de la Autoridad de los Puertos realizado por la Management Aid Center, Inc.

pérdida de $9,381,000 en el año fiscal 1973. Para 1977 las pérdidas habían aumentado hasta $14,812,000.

Para poder operar la Autoridad ha dependido de los subsidios gubernamentales los cuales han tenido que multiplicarse de $4.0 millones en 1973 a $13.6 millones en 1977. Además de una aportación gubernamental en este último año de $9.7 millones para financiar sus mejoras permanentes.

El estudio de la Autoridad concluye que:[1/]

1. El servicio no es viable económicamente sobre las bases actuales.
2. El principal factor determinante del crecimiento en el déficit operacional ha sido que, en una situación irreversible de declinación a largo plazo en la demanda por el servicio y en el volumen de sus negocios, la empresa ha permitido que sus costos de operación aumenten excesivamente. Las causas de la inflación de los costos han sido:
   a. La expansión del servicio según se refleja en la multiplicación de las rutas, el aumento en el número de autobuses en servicio y el crecimiento de personal.
   b. Los convenios colectivos con las uniones que le han impuesto a la empresa condiciones laborales de enorme impacto sobre sus costos y le han restado autoridad para administrar la operación en la forma más eficiente.

1/ Estudio de la Autoridad Metropolitana de Autobuses realizado por la Management Aid Center, Inc.

c. La negativa de revisar las tarifas en una situación de aumentos en costos.

d. La inflación en los costos del combustible y otros insumos de origen externo a la Autoridad.

3. La productividad del trabajo en la empresa se ha reducido sustancialmente como consecuencia de la reducción en el volumen de pasajeros combinada con un aumento en el personal.

IV. HALLAZGOS GENERALES SOBRE EL DEPARTAMENTO DE TRANSPORTACION Y OBRAS PUBLICAS

Desde su organización, la gerencia del Departamento no contó con los mecanismos gerenciales que le facilitaran la operación de la nueva estructura. El Secretario continuó siendo el ejecutivo principal del Departamento de Obras Públicas y las corporaciones adscritas siguieron funcionando con un alto grado de autonomía sin que hubiera mayores cambios en su funcionamiento.

En su afán por lograr los objetivos que dieron margen a su creación los distintos secretarios se dieron a la tarea de reorganizar una y otra vez las oficinas que constituían el anterior Departamento de Obras Públicas y la Autoridad de Carreteras. Como algunas de estas reorganizaciones no respondieron a un análisis científico de los problemas de la organización se produjeron situaciones que han ido en detrimento del buen funcionamiento del Departamento y han retrasado el proceso de integración del mismo.

La reorganización más reciente del Departamento creó varias oficinas de asesoramiento y de apoyo a nivel del Secretario y transformó las

oficinas del anterior departamento en una Directoría de Obras Públicas bajo un Director, pero a la fecha de este análisis todavía la situación había variado muy poco.

Por otro lado, el Departamento confronta serios problemas con otros programas.

Alquiler y Venta de Equipo y Materiales

El acervo de materiales y equipo fue creado mediante la Ley núm. 26 de 1950, enmendada por la Ley núm. 73 de 22 de junio de 1975. Esta ley autoriza al Secretario a tomar dinero a préstamo para la compra de equipo para arrendar y para la compra de materiales de construcción para vender a otras agencias del gobierno estatal, federal y municipios, a contratistas de obras públicas y a entidades particulares que realicen obras o presten servicios de carácter público mediante contrato. El producto por el arrendamiento y venta es ingresado a un fondo rotativo.

Actualmente el programa opera con un déficit de varios millones que va aumentando año tras año debido a que una vez prestados los servicios las agencias no pagan; además tiene una gran cantidad de equipo obsoleto que no permite brindar el servicio con la eficiencia que éste requiere, aumentándose los costos innecesariamente.

Adquisición de Propiedades y Bienes Patrimoniales

Desde su creación al hoy Departamento de Transportación y Obras Públicas, se le asignó la responsabilidad de custodiar y administrar toda la propiedad del Estado.

Por varias razones, el Departamento no ha podido mantener un inventario de los bienes pertenecientes al Estado, lo cual le ha privado de llevar a cabo un programa efectivo de utilización de la propiedad pública.

Debido a esa situación, en el año 1973, por Orden Ejecutiva, se nombró una comisión para que estudiara y recomendara "medidas para la buena administración de los bienes patrimoniales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico". La comisión recomendó que se creara una organización transitoria que iniciara la labor requerida y que sirviera de base para el desarrollo de la organización permanente que tendría a su cargo el control y administración de los bienes patrimoniales del Estado. Entre las funciones de dicha organización estaba la de poner al día el inventario de bienes y recomendar la organización permanente que continuaría con dicho inventario.

En febrero de 1975, mediante Orden Ejecutiva, se designó al Departamento de Transportación y Obras Públicas como la agencia a cargo del inventario y se ordenó a los organismos de la Rama Ejecutiva poner a disposición del Secretario, personal, equipo y materiales necesarios para el cumplimiento de dicha encomienda.

Al presente, el Negociado de Bienes Patrimoniales todavía no ha podido terminar el inventario de la propiedad pública y está enfrentando dificultades relacionadas con su ubicación dentro del Departamento de Transportación y Obras Públicas y con limitaciones de personal. Como ha estado trabajando con personal prestado, la situación es muy inestable lo que ha dificultado que se realice la encomienda en la forma más adecuada y dentro del menor tiempo.

2. Comisión para la Seguridad en el Tránsito

La Comisión para la Seguridad en el Tránsito coordina los esfuerzos de las diferentes agencias estatales que participan en las actividades para la seguridad en el tránsito. Coordina, además, la labor del Gobierno

Federal y la del Estado Libre Asociado en la lucha continua para reducir a un mínimo los muertos y heridos en las carreteras. Este organismo funciona en estrecha coordinación con el Departamento de Transportación y Obras Públicas.

3. Administración de Terrenos

La Administración de Terrenos es responsable de la adquisición de propiedades mediante compra, expropiación y permuta; mantenimiento de las mismas en reserva; de ponerlas a disposición de las agencias gubernamentales para el desarrollo de sus programas o del sector privado para la realización de proyectos de interés público. Debido a las limitaciones económicas de la Administración se ha restringido la adquisición de terrenos a lo que requieren las distintas agencias para su uso financiado con sus propios recursos.

4. Autoridad de Edificios Públicos

El propósito fundamental de la Autoridad es diseñar, construir y conservar los edificios necesarios para albergar las diferentes instrumentalidades del gobierno del Estado Libre Asociado.

El volumen de actividad de la Autoridad se ha venido reduciendo desde 1976 y hoy en día la mayor actividad la constituye la operación y conservación de las facilidades ya construidas y en uso.

5. Corporación del Nuevo Centro de San Juan

La corporación tiene el propósito de planificar, desarrollar y administrar un nuevo centro urbano para San Juan para asegurar el desarrollo ordenado y balanceado de más de 150 cuerdas de terreno urbano, adyacentes al centro financiero de Hato Rey.

La Ley núm. 153 del 23 de julio de 1974 la adscribió a la Administración de Terrenos siguiendo la política de integrar funciones interrelacionadas bajo una misma estructura administrativa.

6. Area de Construcción y Conservación de Edificios de la Administración de Servicios Generales

Este programa funcionaba anteriormente en el Departamento de Obras Públicas y fue transferido a la Administración de Servicios Generales mediante el Plan de Reorganización núm. 2 de 1971 y la Ley núm. 164 del 23 de julio de 1971. El programa tiene la responsabilidad de diseñar, programar, construir, administrar y reparar edificios públicos propiedad del Estado Libre Asociado.

7. Programa de Asesoramiento en Arrendamiento de Espacio para Oficinas

Tiene a su cargo la evaluación y aprobación de contratos de arrendamiento de locales para uso de las agencias del gobierno.

8. Programa de Transportación de la Comisión de Servicio Público

La Comisión de Servicio Público supervisa, inspecciona e investiga y reglamenta todas las actividades relacionadas con las empresas privadas de transportación mediante paga. Además, concede autorizaciones para su operación y fija tarifas. Estas funciones están intimamente relacionadas con las que lleva a cabo el Negociado de Vehículos de Motor del Departamento de Transportación y Obras Públicas.

El análisis que se hizo de la Administración de Terrenos, la Autoridad de Edificios Públicos, el Area de Construcción y Conservación de Edificios y del Programa de Asesoramiento en Arrendamiento de Espacio para Oficinas, el Area de Adquisición y Administración de Propiedades y la

Oficina de Bienes Patrimoniales revela que todas están envueltas en diferentes aspectos de una misma actividad. No hay una delimitación clara en cuanto a la responsabilidad de cada una. Esto trae como consecuencia duplicación de esfuerzos y mal uso de recursos. No se están logrando los objetivos del programa ya que no hay una visión de conjunto del mismo, por lo que tampoco existe la debida planificación y la coordinación; y en algunas de las áreas hay atrasos considerables y lentitud en prestación de los servicios.

V. RECOMENDACIONES

Esta Comisión ha analizado en detalle la organización y funcionamiento del actual Departamento de Transportación y Obras Públicas y se reafirma en la posición de la Comisión de Reorganización anterior en cuanto a la necesidad de integrar en un departamento todas las funciones relacionadas con la transportación. Además, recomienda integrar al departamento las funciones relacionadas con la construcción, conservación y administración de las obras públicas.

En armonía con esta posición, la Comisión recomienda:

1. Constituir el Departamento de Transportación y Obras Públicas como un departamento ejecutivo tipo sombrilla según la conceptualización anteriormente discutida a base de un secretariado y todos los demás organismos incorporados como componentes del Departamento.

2. Crear como uno de los componentes del Departamento la Administración de Obras Públicas. Esta absorbería las funciones que actualmente tiene la Directoría de Obras Públicas, relacionadas con carreteras y control de inundaciones. Transferir a dicha Administración los siguientes programas:

a. Todas las funciones relacionadas con el diseño y construcción de carreteras que actualmente están ubicadas en la Autoridad de Carreteras, como se indica más adelante.

b. Area de Servicios Técnicos que está ubicada en la actualidad en la Autoridad de Carreteras.

3. En cuanto a la Autoridad de Carreteras, se recomienda:

a. Que se retenga la personalidad jurídica de la Autoridad como una corporación pública y que se adscriba a la Oficina del Secretario.

b. La Autoridad retendría estrictamente las funciones relativas al recibo de los fondos y asignaciones de las distintas fuentes; los pagos contractuales al Departamento de Transportación y Obras Públicas; la administración y el servicio de su deuda pública; y la administración y disposición de los fondos sobrantes.

4. Transferir la Autoridad de los Puertos al Sector de Corporaciones Públicas comerciales autónomas propuesta en este informe. La Autoridad tendría que mantener la coordinación necesaria con el Departamento de Transportación y Obras Públicas. Se recomienda que el Secretario de Transportación y Obras Públicas forme parte de su junta de directores para facilitar dicha coordinación.

5. Dejar dentro del Departamento la Autoridad Metropolitana de Autobuses sujeta a las recomendaciones que sobre su organización y funcionamiento se hacen en el estudio especial de la corporación que por encomienda de la Comisión realizó la firma Management Aid Center, Inc.

6. Adscribir a la Oficina del Secretario la Comisión para Seguridad en el Tránsito y la Junta Médica Asesora que actualmente responde al Secretario.

7. Crear la Administración de Tránsito. Estará integrada por:

   a. El Area de Vehículos de Motor adscrita actualmente al Secretariado del Departamento de Transportación y Obras Públicas.

   b. El Area de Tránsito y Señales que en la actualidad responde a la Directoría de Obras Públicas.

8. Integrar la Comisión de Servicio Público al Departamento, excluyendo las funciones relacionadas con empresas que no bregan con transportación, las cuales se recomienda transferir al Departamento de Asuntos del Consumidor.

9. Crear la Administración de Propiedades del Estado en la cual se integrarían:

   a. El Area de Adquisición y Administración de Propiedades y la Oficina de Bienes Patrimoniales que actualmente responden al Secretario.

   b. La Autoridad de Edificios Públicos, la Administración de Terrenos y la Corporación del Nuevo Centro de San Juan.

   c. Otras funciones de bienes raíces dispersas en otras agencias.

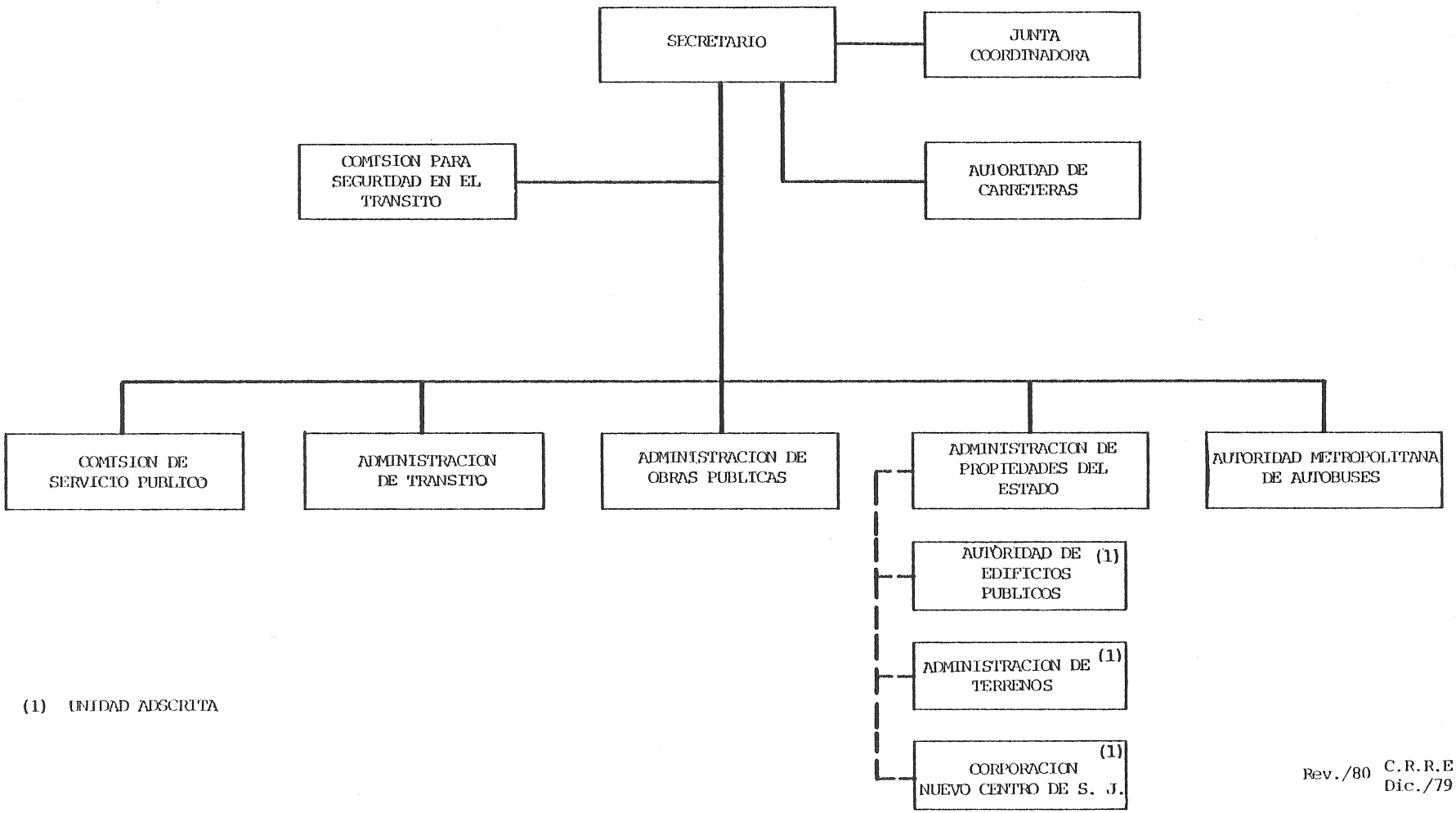
10. Estudiar la posibilidad de que el Servicio de Lanchas Dos Bocas sea ofrecido por el municipio de Utuado al que se le transferirían el personal y equipo asignados actualmente para llevar a cabo dicho servicio.

11. Que se haga un estudio detallado del funcionamiento del acervo para determinar si el programa debe continuarse y sobre qué bases, o si debe eliminarse y distribuir el equipo entre las distintas oficinas regionales del Departamento.

12. Transferir a los municipios la responsabilidad por la custodia de los tablones de expresión ciudadana.

La organización de las administraciones recomendadas se determinaría en estudios posteriores como parte de la implantación de las recomendaciones.

DIAGRAMA DE ORGANIZACION PROPUESTA
DEPARTAMENTO DE TRANSPORTACION
Y OBRAS PUBLICAS



(1) UNIDAD ADSCRITA

Rev./80 C.R.R.E.
Dic./79

SECTOR VIVIENDA

SECTOR VIVIENDA

I. DEFINICION DEL SECTOR

El Sector Vivienda, según definido por esta Comisión, comprende el actual Departamento de la Vivienda, la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda y el Banco y Agencia de Financiamiento de la Vivienda. El Departamento se creó en virtud de la Ley Núm. 97 de 10 de junio de 1972, a tenor con la recomendación del Informe de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1971.

Por esa fecha Puerto Rico había acumulado grandes problemas en el área de la vivienda. Además de la escasez y lo inadecuado del programa de la vivienda, la organización de la Rama Ejecutiva en esta área se caracterizaba por una fragmentación de esfuerzo y una difusión de la responsabilidad y autoridad. De hecho, había alrededor de catorce (14) organismos bregando en mayor o menor grado en las actividades relacionadas con esta área. Dicha fragmentación, de acuerdo con el estudio realizado, impedía el ejercicio de un liderazgo efectivo y la integración y dirección del programa.

Para atender esta situación, dicho informe recomendó que se estableciera un Departamento de Vivienda y Desarrollo Comunal que integrara los principales programas que entendían en el campo de la vivienda. Se le asignó poderes para promover y dirigir la formulación de la política pública de vivienda y desarrollo comunal, realizar la planificación del área, supervisar y coordinar su proceso y vigilar y evaluar la operación de los diferentes programas de los organismos que participan en la implantación

de su política y planes.[1/]

II. POLITICA PUBLICA

Toda familia aspira a tener una vivienda adecuada en un medio ambiente que le ayude a mejorar su calidad de vida. Hacia esos fines la política de nuestro gobierno en el campo de la vivienda está dirigida a estimular la provisión de hogares adecuados para las familias de ingresos bajos y moderados; mejorar las condiciones físicas, sociales y económicas de las comunidades; evitar el desalojo de familias; desarrollar comunidades rurales para la población rural de escasos recursos económicos; fomentar la integración; y estimular el sentido de identidad, pertenencia y participación del individuo con la comunidad.

No empece estos esfuerzos, todavía el problema de la vivienda para las clases de ingresos moderados y bajos es agudo. Entre otros factores, debido al crecimiento poblacional, que genera nuevas familias que requieren albergue; al alza descontrolada de los costos de construcción como resultado del aumento en los precios de los materiales de construcción y en la mano de obra, lo que ha aumentado a un ritmo mayor que la capacidad de pago de los compradores de vivienda; al número alto de familias que carecen de los ingresos necesarios para adquirir una vivienda en el mercado privado; al aumento acelerado en el valor de los terrenos; al alza en las tasas de interés de los préstamos hipotecarios que limita aún más el poder adquisitivo del puertorriqueño; a las normas federales de construcción y a las estrictas normas federales sobre la calidad de las aguas, en términos de la disposición de

---

1/ Estudio de Reorganización Rama Ejecutiva 1971, págs. 55-59

desperdicios, que encarecen aún más los costos de la vivienda.

Por otro lado, existe un problema de financiamiento. Aunque se están tomando medidas para bregar con este aspecto, sigue siendo uno de los problemas más serios con que se está confrontando tanto el sector privado como nuestro gobierno, para poder atender adecuadamente el incremento de las necesidades adicionales de vivienda y mejorar o sustituir la vivienda inadecuada. De continuar la tendencia en el alza en los costos de construcción y producción de viviendas y de no mejorar en alguna forma el nivel de ingresos de las familias, aumentará el número de éstas que necesitan ayuda gubernamental.

La solución a la situación planteada se ha hecho más crítica, ya que el ritmo de construcción no ha ido a la par con el incremento poblacional y las concentraciones poblacionales en determinados lugares.

III. DESCRIPCION DE LA SITUACION VIGENTE

El análisis de la estructura del Sector se hizo tomando en consideración las particularidades de los diferentes organismos que lo integran, para determinar hasta qué punto se han logrado los objetivos trazados en la reorganización anterior y para recomendar la organización que requiere dicho departamento. Ello, a tono con las políticas esbozadas para el sector vivienda y con la conceptualización formulada y adoptada por esta Comisión para la reorganización de la Rama Ejecutiva. Dicha conceptualización concibe una reorganización por sectores programáticos y funcionales dentro de lo que hemos denominado el departamento tipo sombrilla.1/

1/ Véase la Introducción de este informe donde se explica este concepto.

Dentro del concepto departamento sectorial, el Departamento de la Vivienda constituye una unidad relativamente sencilla y homogénea. Su encomienda gira en torno a la provisión de viviendas para las clases menos privilegiadas de nuestro país. Por lo tanto, en este caso en particular no se aplica en todos sus detalles la conceptualización del departamento tipo sombrilla adoptada por esta Comisión.

Conscientes de esa situación, se analizó el departamento atendiendo, principalmente, a los aspectos organizacionales y funcionales para determinar sus problemas principales y recomendar las medidas que puedan resolver dichos problemas. Es por eso, que a diferencia de otros estudios sectoriales incluidos en este informe de reorganización de la Rama Ejecutiva, hemos analizado en detalle las diferentes unidades que integran el Departamento.

A la fecha de este estudio el Departamento constaba de las oficinas de servicios, apoyo y asesoramiento al Secretario y de cuatro áreas operacionales que son: el Banco y Agencia de Financiamiento de la Vivienda, la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda (CRUV), la Administración de Vivienda Rural, anteriormente Administración de Programas Sociales, y la Administración de Vivienda Pública, que era un programa operacional de la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda.

Las oficinas de apoyo y asesoramiento son: la Oficina de Servicios Administrativos, la cual recientemente fue reorganizada como una Secretaría Auxiliar; la Oficina de Auditoría Interna; la Oficina de Relaciones con la Comunidad y Servicios al Ciudadano; la Oficina de Seguridad y Emergencia; la Oficina de Información y Comunicaciones; y cuatro secretarías auxiliares:

Secretaría Auxiliar de Planificación, Presupuesto, Programación y Estadísticas, cuya función principal es contribuir al diseño y estructuración de la política pública sobre vivienda y participar en su implantación; Secretaría Auxiliar de Asuntos Legales, que es responsable de todos los asuntos legales de los organismos que componen el Departamento y de asesorar a la alta gerencia en la aplicación de las leyes y en cualquier otro asunto de índole legal; Secretaría Auxiliar de Administración de Personal, que brega con todos los aspectos administrativos sobre personal y la Secretaría Auxiliar de Gerencia y Finanzas, donde se concentran los servicios generales de transportación, administración de récords, comunicaciones y otros.

A nivel del Secretario se creó un Comité Ejecutivo compuesto por los Directores de las áreas operacionales y de las Secretarías Auxiliares, cuyo propósito es asesorar al Secretario en la formulación e implantación de la política pública sobre vivienda, además de dilucidar los problemas operacionales más importantes del Departamento.

Mediante la Orden Ejecutiva Núm. 3585 de 1979 se creó una Junta Coordinadora sobre Programas de Vivienda, presidida por el Secretario de la Vivienda, para colaborar en el desarrollo y formulación de la política pública de la vivienda y en la evaluación y supervisión de los programas gubernamentales de vivienda.

IV. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

La reorganización que dio origen a la creación del actual Departamento de la Vivienda perseguía crear un organismo que bregara en forma integrada con todos los asuntos relacionados con la vivienda pública y el desarrollo comunal. La Ley Núm. 97, ley orgánica del Departamento, especifica el

establecimiento de programas integrados que reduzcan los gastos y aumenten la productividad. Además, faculta al Secretario para que, conjuntamente con el Negociado del Presupuesto y con la aprobación del Gobernador, establezca la organización interna del Departamento, pudiendo para ello reorganizar, consolidar, modificar los títulos en los programas, actividades y unidades existentes así como crear nuevas unidades, pero sujeto a que no se elimine ningún programa establecido por la ley sin el consentimiento de la Asamblea Legislativa.

La organización que se estableció para poner en función la ley no logró los objetivos enmarcados en la misma. Se eliminó la Administración de Renovación Urbana y Vivienda, pero tanto la Administración de Programas Sociales (hoy Programa de Vivienda Rural) como la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda y el Banco de la Vivienda continuaron trabajando con muy poca coordinación entre sí y con un alto grado de autonomía. Tanto así, que se habla del Departamento refiriéndose a la Oficina del Secretario Propia y las oficinas de asesoramiento y de servicios auxiliares que le responden y de estos organismos como si fueran agencias autónomas. Esto refleja que no hubo integración funcional.

Más tarde se hicieron intentos de integrar algunas oficinas a nivel del Secretario como fue la de Asuntos Legales y la de Auditoría Interna. Un problema con el que hubo que bregar fue con el del personal debido a que el mismo pertenece a diferentes sistemas con beneficios distintos.

Recientemente se implantó una reorganización[1/] creándose una serie de oficinas y secretarías auxiliares a nivel del Secretario, redenominando

---

1/ Véase diagrama incluido de la organización actual. Anejo II.

la Administración de Programas Sociales como Administración de Vivienda Rural y separando de la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda la Administración de Vivienda Pública poniéndola a responder directamente al Secretario.

En nuestro estudio del Departamento no encontramos evidencia de que esta reorganización fuera el producto de un estudio de la organización y funciones del departamento, pero la misma fue sometida y aprobada por el Negociado del Presupuesto.

Aunque esta reorganización es bastante reciente, se señalan problemas que indican que tampoco se ha logrado integrar el Departamento. En primer lugar, estas oficinas a nivel del Secretario se crearon principalmente transfiriendo personal y en algunos casos funciones de las áreas operacionales. Al no haber la debida coordinación ni haberse establecido nuevas formas de trabajo, muchas veces las áreas operacionales se ven impedidas de realizar todas sus actividades a tiempo porque dependen de que alguna parte de las mismas se realice a otros niveles fuera de la unidad en particular. Este es el caso con algunos trámites legales, cobros y otros.

El análisis que hicimos de la organización y funciones del departamento revela que la situación del mismo es crítica. Como ejemplo incluimos algunos de los señalamientos contenidos en el informe especial que realizó esta Comisión de la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda.[1/]

1/ Estudio de la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda, págs. 97-99 realizado por el Sr. Eliezer Curet para la Comisión - 1979.

"La Corporación de Renovación Urbana y Vivienda se encuentra en medio de una crisis fiscal cuyas dimensiones y características es imposible definir debido al enorme atraso en su contabilidad y las deficiencias en su sistema de información gerencial. No es posible hacer una evaluación de su condición financiera ni de la eficiencia de su operación. Intentamos, entre otras cosas, determinar el costo promedio por unidad producida por tipo de unidad, incluyendo desgloses por las clasificaciones principales de costos, pero no tuvimos éxito. Con la información disponible en la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda no es factible hacer correctamente los análisis económicos básicos para orientar la gerencia y para tomar las decisiones fundamentales".

Señala además dicho informe:

Se está experimentando una tendencia descendente en la producción de unidades (viviendas y solares) desde 1974.

Se está experimentando un déficit creciente en el resultado de operaciones desde 1972.

Se está experimentando una reducción en las cuentas de capital desde 1976.

De acuerdo a los datos de la Junta de Planificación la inversión promedio por unidades de vivienda en el sector privado se ha reducido en los últimos cuatro años, mientras la inversión promedio por unidad en el sector público ha aumentado. Esto refleja los cambios en los tipos de vivienda que se están proveyendo por los dos sectores en respuesta a los cambios en el mercado.

La deuda de la corporación ha crecido a proporciones alarmantes. Se estimaba el balance de las obligaciones totales en $1,016,046,500 al 30 de junio de 1977. De este total, había $922,518,000 en obligaciones formales colateralizadas: bonos, préstamos hipotecarios, pagarés hipotecarios y notas a pagar. Las obligaciones representaban el 73% de los recursos totales.

No existe información de flujo de fondos para verificar la capacidad de la deuda, además de sus costos e inversiones corrientes. Con la información inconexa que hemos examinado, creemos que la contestación a esta pregunta es negativa.

Debido a la forma de valorar los activos de la corporación en su hoja de balance, ésta no provee un cuadro realista de la situación financiera de la empresa. (Los activos fijos están valorados a su costo original). En nuestra opinión, si se ajustasen los activos fijos a su costo depreciado o a su valor de mercado, la hoja de balance reflejaría una deficiencia de capital. En otras palabras, el probable valor realizable de los activos de la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda sería inferior al balance de las obligaciones a pagar, lo

que equivale a una situación de insolvencia.

> El hecho de que una empresa pueda llegar a una condición de esta naturaleza sin que sus sistemas de información indicaran previamente la dirección en que caminaban las operaciones y sin que exista en la actualidad la información adecuada para evaluar la situación con precisión es indicativo de un deterioro de la gerencia en todos sus niveles.

Esta crisis financiera se agudiza debido al inventario de vivienda sin vender (para febrero de 1979 ascendía a 3,523 unidades) y a la alta morosidad en los pagos de las hipotecas de las viviendas. Además de la crisis financiera el departamento sufre de una organización altamente burocratizada y de serias deficiencias gerenciales que se reflejan negativamente en su funcionamiento.

Como ejemplo de lo primero podemos señalar que el Departamento cuenta con alrededor de 11,000 puestos para realizar funciones. De éstos, alrededor de 6,770 corresponden al Banco y Agencia de Financiamiento de la Vivienda y a la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda, que son las corporaciones adscritas que funcionan con cierto grado de autonomía. Las áreas operacionales del Departamento cuentan con alrededor de 3,727 puestos. Para atender a estas áreas, principalmente, y a la Oficina del Secretario, el Departamento cuenta con 9 oficinas y secretarías auxiliares[1/] con un personal de alrededor de 521 puestos. Esto es, alrededor del 5% del personal de todo el departamento y más del 13% del personal de las áreas operacionales está dedicado a funciones administrativas y de asesoramiento, sin contar las personas dedicadas a esta labor en el Banco, y en otras unidades del Departamento.

1/ Véase organización general del Departamento.

Como resultado de esta superestructura a nivel del secretario se señalan problemas de lentitud en la atención de los diferentes asuntos, coordinación inadecuada, ausencia de los debidos controles. Esto a su vez se refleja en las operaciones totales de la agencia, ya que a este nivel se han traido funciones que son parte de las actividades normales de las áreas operacionales del Departamento.

Entre las deficiencias gerenciales y de funcionamiento apuntamos a las siguientes:

1. Se carece de un plan integral que oriente la planificación de la vivienda pública. Los proyectos se programan y desarrollan basándose en la programación de día a día sobre proyecciones o experiencias previas que no necesariamente reflejan la necesidad pertinente al problema de la vivienda en general. Tampoco se han hecho estudios socioeconómicos de todas las zonas de arrabal de la Isla que sirvan de base para la planificación del desarrollo urbano y para establecer prioridades. Debido a esto se hace difícil asesorar adecuadamente a los municipios que lo solicitan.

2. Falta de una definición clara de responsabilidades, ausencia de controles, y de fiscalización adecuada para asegurar que las distintas unidades y personas cumplan con sus obligaciones. Esto a su vez es causa y efecto de mala coordinación y de que no se hayan abierto los debidos canales de comunicación interna. Ejemplo de estas situaciones son las siguientes:

a) Hay unidades con propósitos similares dirigidas a una misma clientela como lo son el Programa de Labor Comunal de la Administración

de Vivienda Pública y el Programa de Acción Comunal de la Secretaría Auxiliar de Personal.

b) La contabilidad está atrasada hasta el punto que para algunas actividades no existen documentos que evidencien las transacciones.

c) Los sistemas de cobro son tan inadecuados que en muchos casos no se sabe quién ni cuánto debe. De ahí la alta morosidad en el pago de las hipotecas. En muchos casos no se hacen las debidas gestiones de cobro.

d) Hay inconsistencia en los datos estadísticos que se generan resultando a veces incompletos y contradictorios.

e) La información que se necesita para la planificación y desarrollo de los distintos programas no se produce y cuando se produce resulta incompleta y tardía.

f) No hay una buena contabilidad de costo de los proyectos, ya que no existen los controles adecuados sobre el flujo de los materiales usados por lo que no se puede establecer el costo real de los proyectos.

g) Hay atrasos en los pagos a los contratos para la preparación de planos, reparación de equipo, y pagos a suplidores, lo que ocasiona continuas quejas de parte de las personas que ofrecen los servicios.

h) Existe atraso en la preparación de las escrituras matrices y en las de dación en pago, lo que dificulta la venta de las viviendas y las ejecuciones por falta de pago.

i) Hay problemas de coordinación interna entre los diferentes programas y con otras agencias gubernamentales que proveen servicios a los proyectos.

En cuanto a la organización regional, el Departamento cuenta con diferentes regiones. Once (11) ofrecen servicios sobre vivienda pública y nueve (9) sobre vivienda rural, las cuales en su mayoría están localizadas en un mismo municipio, aunque los pueblos que comprenden dichas regiones no coinciden. Esto está ocasionando que la clientela de un pueblo en particular tenga que ir a diferentes pueblos donde están localizadas las regiones para obtener los servicios provistos por un mismo departamento. Además, muchas personas se confunden y van a solicitar orientación o servicios sobre unos programas en una región u oficina que se ofrecen en otra, trayendo como consecuencia pérdida de tiempo y malestar a esas personas y al personal de la oficina.

Por otro lado, la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda no está ofreciendo sus servicios a nivel regional. Su clientela tiene que venir a las oficinas centrales para recibir orientación e información sobre sus servicios.

El poder decisional de las regiones de vivienda rural es bastante limitado. Las decisiones en su mayoría se toman en el nivel central.

La situación y hallazgos descritos imponen la necesidad de políticas claras para bregar con el asunto de la vivienda y hacia la necesidad de establecer una organización bien definida que funcione eficientemente hacia el logro de tales políticas.

La solución a estos problemas va más allá de una mera reorganización estructural. Es necesaria una evaluación de la organización interna para definir funciones, líneas de responsabilidad y autoridad; clarificación de

los principales sistemas gerenciales, establecimiento de normas, y de los debidos controles que garanticen la ejecución adecuada de las operaciones de la agencia, establecimiento de métodos y sistemas adecuados de trabajo, análisis de las funciones a la luz de los objetivos de la agencia y reubicación del personal a tono con su capacidad. Conlleva, además, una revisión total de toda la legislación que asigna funciones al Departamento para atemperarla a la nueva organización. Debido a que hay atrasos en actividades claves del Departamento, como lo son la contabilidad y los cobros, sería necesario planificar la forma de atender estos asuntos en forma especial para tratar de ponerlos al día.

Por otro lado y no empece la situación señalada en el Departamento, la encomienda que tiene es de tal importancia que requiere que se hagan todos los esfuerzos para ponerlo a funcionar sobre bases de eficiencia. Una organización ágil y eficiente es necesaria para hacer frente a esta gran tarea. Esto conlleva que el Departamento de la Vivienda se reestructure a tono con estas necesidades presentes y futuras.

El Departamento de la Vivienda ha cambiado su enfoque y en vez de construir los proyectos directamente éstos se están canalizando a través de la industria privada de la construcción. Esto es, las actividades principales del Departamento se relacionan con la administración de los proyectos ya construidos y con el desarrollo de la vivienda principalmente por conducto de la empresa privada.

Los cambios que se proponen toman en cuenta toda la problemática de la vivienda, dando atención al reenfoque de las actividades del Departamento.

V. RECOMENDACIONES:

1. Reorganizar el Departamento de la Vivienda en 2 áreas operacionales: una responsable de todo lo relacionado con la administración de la vivienda y la otra para atender todo lo relacionado con el fomento y desarrollo de la vivienda. Para desarrollar esas funciones se recomienda crear el Area de Administración de la Vivienda y el Area de Fomento y Desarrollo de la Vivienda.[1/]

a) Area de Administración de la Vivienda

Sería responsable de la administración de la vivienda, tanto urbana como rural. Dicha Area comprendería la actual Administración de Vivienda Pública y las funciones de Vivienda Rural que tengan que ver con la administración de comunidades rurales. Se le transferiría, además, el Programa de Administración de Viviendas Aseguradas de la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda.

b) Area de Fomento y Desarrollo de la Vivienda

Esta estaría constituida por la actual Administración de Vivienda Rural y se le transferirían las funciones operacionales de la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda relacionadas con el desarrollo y construcción de la Vivienda.

2. En cuanto al Banco y Agencia de Financiamiento de la Vivienda no se recomiendan cambios más allá de integrar el Centro de Cómputos Electrónicos del Banco con el Centro de Cómputos del Departamento.

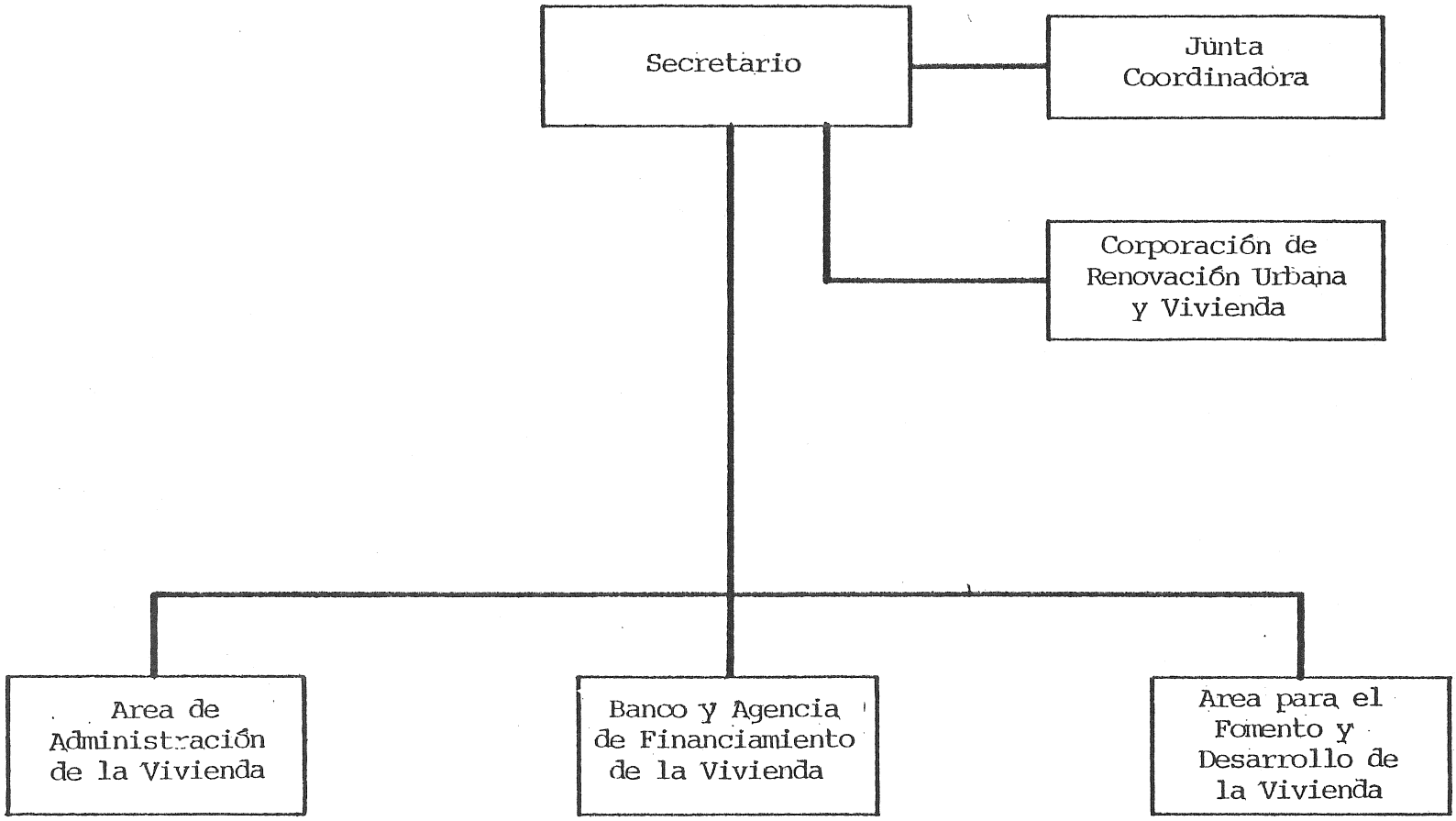
1/ En los archivos de la Comisión obran las recomendaciones para la organización interna de estas dos áreas y de todas y cada una de las oficinas que responderían al Secretario.

3. En cuanto a la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda se recomienda transferir todas sus funciones operacionales al Area de Administración de la Vivienda y al Area para el Fomento y Desarrollo de la Vivienda, respectivamente. Se recomienda, además, adscribir la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda a la Oficina del Secretario. Esta quedaría como un ente jurídico nominal con la única función de servir como vehículo para entender con los fondos federales para el servicio de la deuda. Toda transacción se llevaría a cabo por conducto de la Oficina del Secretario.1/

La Comisión llama la atención a que estas recomendaciones, excepto la relacionada con la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda, no conllevan acción legislativa y pueden implantarse administrativamente.

1/ Las recomendaciones detalladas respecto a la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda se encuentran en el informe que sobre la misma realizó el señor Eliezer Curet por encomienda de esta Comisión.

DIAGRAMA DE ORGANIZACION PROPUESTA
DEPARTAMENTO DE LA VIVIENDA



Rev./80 C.R.R.E. DIC./79

SECTOR DE CORPORACIONES PUBLICAS COMERCIALES

SECTOR CORPORACIONES PUBLICAS COMERCIALES

I. PATRON DE ORGANIZACION SECTORIAL

El examen de los propósitos y funciones de las 39 corporaciones públicas existentes en Puerto Rico demuestra que ha habido una proliferación de este tipo de organización y que se ha utilizado el concepto en numerosas ocasiones para aplicarlo a funciones que corresponden a organismos convencionales del gobierno, o cuya importancia es menor, o que no son propias del gobierno. No obstante, entendemos que el concepto de corporación pública es un instrumento eficaz para llevar a cabo ciertas funciones del gobierno en la época moderna y se debe retener o adoptar esta forma de organización en todas las circunstancias que sean favorables a su uso.

Tomando en consideración el número, funciones y características de las empresas públicas en Puerto Rico, se acepta que, en términos generales, el patrón de organización sectorial es el más conveniente y efectivo. Se deben agrupar las empresas con funciones similares en determinado sector de actividades bajo el departamento gubernamental responsable por ese sector.

Para facilitar la integración del sistema de empresas públicas al plan de organización de la Rama Ejecutiva, la Comisión ha evaluado cada una de ellas con respecto a sus propósitos, funcionamiento y logros, y ha recomendado la conveniencia de descontinuar algunas y consolidar otras. Se han agrupado las corporaciones que se recomienda retener en las siguientes cuatro categorías principales de acuerdo a la similaridad de su naturaleza, objetivos, funciones y características operacionales:

1. Corporaciones de agencias - empresas que tienen la responsabilidad de proveer servicios o administrar ciertas funciones para una o varias agencias del gobierno.

2. Corporaciones departamentales programáticas - empresas que tienen la responsabilidad de realizar alguna función básica relacionada con algún programa de gobierno orientado hacia el sector privado, esto es, hacia afuera del gobierno, y cuyo propósito es complementar y dar sostén al programa.

3. Instituciones no pecuniarias para fines culturales, educativos o de investigación científica.

4. Corporaciones públicas comerciales - empresas que son responsables de la venta de bienes o servicios al público sobre bases comerciales.

La Comisión recomienda la ubicación de las empresas de las primeras tres categorías en el departamento sectorial en que lógicamente correspondan de acuerdo a la naturaleza de sus funciones.

Se espera que las corporaciones en el cuarto grupo funcionen básicamente con criterios comerciales y que alcancen el mayor grado posible de autosuficiencia económica y financiera en sus operaciones y en sus inversiones en mejoras permanentes. Por estas razones, la Comisión recomienda que se integren estas empresas en un departamento sectorial aparte que se conocerá como el sector de empresas públicas comerciales. Se describe, más adelante, el regimen propuesto para este sector.

II. PROBLEMAS QUE HAN AFECTADO EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE CORPORACIONES PUBLICAS

Se ha hecho un estudio detallado del funcionamiento económico, la situación financiera y las relaciones fiscales con el gobierno central de

trece de las más importantes corporaciones públicas durante el período de 1973-74 a 1977-78. Además, se ha complementado este estudio con un examen somero de algunas de las empresas restantes. A base de este análisis se ha determinado que los problemas básicos que han afectado el desarrollo de las empresas públicas en Puerto Rico han sido los siguientes:

1. La dependencia excesiva sobre el crédito a largo plazo para financiar el crecimiento de las empresas.

2. La escasa formación interna de capital por medio de la acumulación de beneficios.

3. La operación de la mayor parte de las empresas con pérdidas sustanciales. Generalmente, esto se debe a que las empresas están experimentando una inflación de costos mayor que el crecimiento en los ingresos. Los costos que están aumentando más rápidamente son los salarios y gastos relacionados, los costos de combustible y energía, y los costos financieros. Las empresas no están reaccionando efectivamente ante esta situación y no están ejerciendo un control adecuado de los costos.

4. La tendencia descendente en la productividad del capital y del trabajo.

5. La operación de algunas empresas que no son viables económicamente, pero que hay que continuar operándolas por consideraciones sociales.

6. La falta de organización e integración del sector de corporaciones públicas como tal. En términos generales, las empresas individualmente tienen una estructura organizacional adecuada, pero el sistema de empresas públicas en conjunto está desorganizado y le falta coordinación central.

7. La falta de una política pública integrada para la operación y funcionamiento de las empresas públicas.

El problema de mayor impacto y que más ha trascendido fuera del ámbito de las empresas individuales ha sido el endeudamiento progresivo. La deuda pública de Puerto Rico se ha multiplicado en forma alarmante durante la década en curso y el uso excesivo del crédito por parte de las corporaciones públicas ha sido el factor que más ha contribuido a esta situación, como puede verse por los siguientes datos:

Balance de la deuda (millones de dólares):	1970	1976	1978
Gobierno Central	505	1,308	1,349
Municipios	115	172	178
Corporaciones Públicas	1,038	4,271	4,869
Total	1,658	5,751	6,396

Como era de esperarse, un crecimiento tan rápido de la deuda pública tenía que tener un impacto negativo importante sobre la situación fiscal del gobierno y la economía del país, el cual se ha manifestado en las formas siguientes:

1. El deterioro del crédito del gobierno, lo cual se ha reflejado en:

   a. Un aumento en la tasa de interés de las obligaciones de Puerto Rico mayor que en obligaciones de clasificación similar.

   b. Una reducción en la demanda en el mercado por obligaciones de Puerto Rico.

   c. Ciertas limitaciones a la emisión de deuda.

2. Un aumento demasiado pesado en la carga de la deuda con relación a los ingresos contributivos y el producto bruto de la economía.

3. La pérdida de flexibilidad en la política fiscal.

III. EL SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS COMERCIALES

La Comisión recomienda que se integren a este sector las siguientes corporaciones públicas:

1. Autoridad de Energía Eléctrica
2. Autoridad de Acueductos y Alcantarillados
3. Autoridad de Puertos
4. Administración de Compensaciones por Accidentes de Automóviles
5. Autoridad de Comunicaciones
6. Autoridad de Teléfonos
7. Autoridad de las Navieras

Los propósitos que se persiguen al diseñar un régimen para el sector de empresas públicas comerciales son:

1. Proveer un mecanismo de organización y gobierno del sector que establezca una política coordinada para la operación y funcionamiento de las empresas y que, a la vez, armonice sus acciones con las políticas económicas básicas del gobierno, facilitándole así al Primer Ejecutivo descargar su responsabilidad por la dirección de este importante sector de las actividades gubernamentales.

2. Crear un sistema de planificación, control y evaluación para lograr los objetivos de operación del sector generando un sobrante económico y haciendo una contribución substancial a la formación interna de capital en Puerto Rico.

3. Reducir la dependencia sobre el crédito a largo plazo para financiar el crecimiento de las empresas.

4. Fortalecer la posición financiera de las empresas.

Para encontrar la forma de organización que haga más viable el logro de estos objetivos, se han estudiado las distintas formas de organización de

empresas públicas y privadas grandes en otros países; se han analizado las operaciones y situación financiera de las empresas públicas en Puerto Rico; y se han tomado en consideración los requisitos indispensables para que el sistema de organización que se proponga sea comparable con la naturaleza y operaciones del sistema de empresas públicas ya existente en este país.

A base de estas consideraciones, la Comisión recomienda que se organice una corporación matriz (holding company) para ejercer la dirección y control del sector de empresas públicas comerciales en Puerto Rico, haciéndole a dicho instrumento los ajustes organizacionales que facilitarían la coordinación operacional.

El criterio básico para recomendar la creación de un sector de empresas públicas comerciales ha sido la agrupación de las corporaciones cuyas operaciones son de naturaleza comercial, que deben generar un sobrante económico en su funcionamiento y que se espera contribuyan a la formación interna de capital. Se ha buscado, por lo tanto, la forma de organización que pueda resultar más efectiva para lograr estos fines. Sin embargo, no debe interpretarse esto en el sentido de que el comportamiento de las empresas se debe basar en consideraciones estrictamente comerciales. Las empresas que se recomienda agrupar en este sector son empresas de servicio público propiedad del gobierno y su objetivo principal es rendir un servicio al pueblo. Así pues, lo que aquí se propone es la operación del sector sobre bases comerciales supeditadas al interés público.

Se resumen a continuación los principios básicos para regir la organización de la corporación matriz de este sector.

1. El sistema que se propone requerirá la integración de las empresas

individuales a la corporación matriz como subsidiarias de ésta.

2. El gobierno del sistema será responsabilidad de la Junta de Directores de la corporación matriz.

3. Se debe definir claramente la división de funciones y responsabilidades entre el Gobernador, la Junta de Directores y la gerencia operacional de las empresas.

4. El Presidente de la Junta de Directores debe ser un oficial de tiempo completo, nombrado por el Gobernador, y sus funciones deben ser las de principal funcionario ejecutivo del sistema.

5. La meta financiera del funcionamiento del sistema debe ser la autosuficiencia económica en las operaciones y una reducción substancial en la dependencia sobre el gobierno central y la deuda pública para el financiamiento de las mejoras permanentes.

6. Para lograr esta meta, es necesario adoptar las siguientes medidas en los aspectos financieros del sistema propuesto.

a. Control estricto de los costos operacionales.

b. Centralización de la administración financiera de las empresas.

c. Participación del sector en la estructura de capital del sistema mediante inversiones en equidad en la corporación matriz. El instrumento financiero para esto es el de acciones preferidas convertibles, con dividendo fijo y cumulativo. Se ha determinado que, mediante ciertos incentivos para lograr la aceptación de dichos valores en el mercado, habría una demanda para los mismos de una magnitud significativa para las necesidades de capital en equidad que pueda tener el sistema propuesto.

d. En la misma forma que las empresas pagan un interés por el uso del capital a préstamo que obtienen de los bonistas y pagarán un dividendo por el uso del capital privado en equidad, deben también pagar un interés o dividendo por el uso del capital que les provee el gobierno. El proveerle capital gratis a las empresas engendra irresponsabilidad y tiene efectos nocivos sobre su eficiencia operacional. En el caso de Puerto Rico, el efecto de esta situación ha sido que las empresas no han podido ahorrar el costo del capital que el gobierno se ha abstenido de cargarle, sino que el mismo se ha disipado en beneficios adicionales a los empleados.

7. Los requisitos organizacionales para facilitar la viabilidad del proyecto son:

a. Organización del sistema a base de agrupar las actividades por líneas de productos, o sea, divisiones con todas las facilidades y servicios para producir y mercadear una línea de productos.

b. Autonomía de las empresas subsidiarias en los aspectos operacionales, esto es, producción, distribución, mantenimiento y mercadeo; y en algunas de las funciones auxiliares.

c. Centralización del resto de las funciones auxiliares y de aquellas funciones comunes en que se puedan efectuar economías sinergéticas.

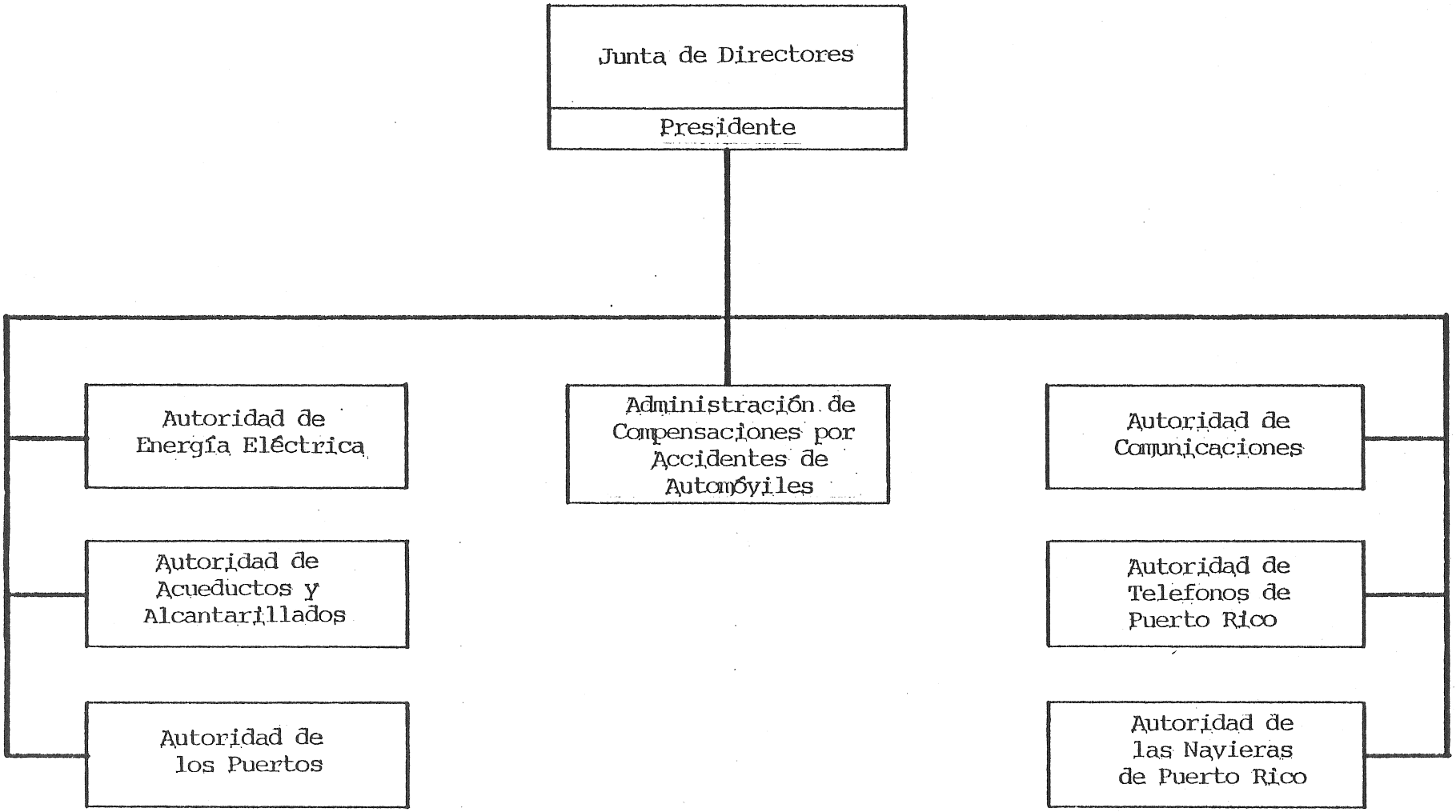
d. Uniformidad en la administración de personal.

e. Evaluación de la gerencia de las subsidiarias por la Junta de Directores.

El estudio ha demostrado la viabilidad de la organización del sector de empresas públicas comerciales en forma preliminar. Antes de proceder a

su implantación será necesario, primeramente, completar un estudio de planificación de la organización de la corporación matriz en el cual se determine a fondo su viabilidad económica, financiera y operacional; se estimen en detalle las economías resultantes; y se diseñe un plan maestro de la organización del sistema.

DIAGRAMA DE ORGANIZACION PROPUESTA
CORPORACION DE EMPRESAS PUBLICAS COMERCIALES



Rev./80 C.R.R.E. DIC./79

ESTUDIO DE REGIONALIZACION Y DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN PUERTO RICO

I. DEFINICION

El presente estudio es un examen y análisis de la dimensión espacial en la prestación de los servicios gubernamentales en Puerto Rico. Responde al reconocimiento por parte de esta Comisión - de que la organización regional de las agencias públicas en Puerto Rico carece de consistencia y uniformidad, lo cual puede afectar adversamente, tanto la calidad y eficiencia de los servicios como su accesibilidad y pertinencia para el público.

El enfoque del presente estudio, a la vez que la racionalidad del esquema de regionalización propuesto, es la prestación de servicios, el máximo aprovechamiento de la conveniencia y el acceso de los servicios a la ciudadanía.

Otros aspectos - tales como los criterios de eficiencia administrativa, consideraciones presupuestarias, conveniencia burocrática - son variables importantes cuya presencia no ha sido ignorada.

El análisis para desarrollar un nuevo esquema regional incluyó las 23 principales agencias de servicios directos, con todos sus programas y subprogramas, que son alrededor de 100. Para poder realizar ordenadamente esta gran variedad de servicios, fueron agrupados por grandes áreas programáticas de servicios germanos. Estas áreas programáticas se establecieron en armonía con los departamentos tipo sombrilla propuestos. Los varios grupos de servicios germanos considerados son los siguientes:

1. Educación
2. Salud y Bienestar Social
3. Trabajo y Recursos Humanos
4. Desarrollo Económico y Recursos Naturales
5. Seguros Públicos
6. Vivienda
7. Desarrollo Comunal
8. Recreación y Deportes
9. Regulación, Permisos e Inspecciones
10. Licencias y Registros Públicos
11. Orden Público y Protección

El análisis excluyó parte de las agencias de la Rama Ejecutiva. Las exclusiones respondieron a los siguientes criterios: se excluyeron las corporaciones públicas; aquellas agencias que no tienen estructura regional significativa, tales como el Instituto de Cultura, la Junta de Calidad Ambiental, la Comisión de Derechos Civiles y la Guardia Nacional; agencias que tienen esquemas regionales, pero prestan servicios a grupos especiales, tales como la Administración de Fomento Económico y Fomento Cooperativo; y aquellas agencias que no prestan servicios directamente al público sino al gobierno, tales como la Oficina de Personal, la Junta de Planificación, el Negociado del Presupuesto y la Administración de Servicios Generales.

II. TRASFONDO HISTORICO

El primer intento de bregar directamente con el problema de regionalización se inició en el 1942 con los servicios de salud. Durante los

siguientes 20 años la regionalización ocupó un puesto muy bajo en las prioridades públicas y en la percepción de problemas (con la excepción del Departamento de Salud)

Es el comienzo del largo período de centralización del sistema político-administrativo en Puerto Rico. El interés prioritario es el desarrollo económico vía la planificación integral. Se visualiza la isla como una unidad económica y humana homogénea y las divisiones que se establecen se visualizan como construcciones para propósitos de facilitar la planificación.

Es a principios de la década del 60 que se revive la preocupación por el problema de la regionalización cuando la Junta de Planificación realiza un estudio tendiente al desarrollo de un esquema de regionalización. El esquema de regionalización de la Junta fue circulado entre las agencias del gobierno y se incorporaron algunas de las modificaciones sugeridas. Aunque se suponía que el esquema de la Junta fuese la base de los esquemas de organización funcional de las agencias del gobierno, de hecho nunca se aprobó oficialmente como un esquema general.

Desde 1962 hasta el presente ocurre un desarrollo ad hoc de esquemas de regionalización, con independencia del esquema propuesto por la Junta de Planificación. Es en el 1967 que se realiza el último intento de bregar con el problema de la regionalización a través de un esquema general.

III. DESCRIPCION DE LA SITUACION VIGENTE

Hay múltiples indicadores de desorganización en el conjunto de esquemas regionales de las agencias de la Rama Ejecutiva, según se

refleja en el análisis. Entre estos indicadores se destacan los siguientes:

°Variedad de esquemas - Existen 32 esquemas regionales diferentes para organizar los servicios prestados en las agencias estudiadas.

°Variación en el número de regiones en que se dividen los esquemas - El número de regiones por esquema fluctúa desde 2 hasta 16, en el caso del Departamento de Servicios contra la Adicción.

°No-coincidencia de esquemas de regionalización entre servicios germanos - Todas las agencias estudiadas reflejan discrepancias en los esquemas.

°No-coincidencia de esquemas regionales dentro de un sistema de una misma agencia - por ejemplo, en los casos del Departamento de la Vivienda, de Instrucción, de Hacienda y de Justicia, cada uno tiene dos esquemas vigentes para organizar la prestación de servicios. El caso extremo es el del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos en el cual rigen seis (6) diferentes esquemas de regionalización.

El resultado de esta diversidad se observa claramente al examinar la posición de cada municipio con relación a los diferentes esquemas regionales de las agencias. Aproximadamente la mitad de los municipios de Puerto Rico son servidos por una variedad de regiones (entre 4 y 7 regiones en el caso de 35 municipios; solamente 7 municipios pertenecen consistentemente a una misma sede regional - Tabla I).

El análisis de la situación actual revela además, una actividad acelerada hacia modificaciones en los esquemas regionales de las agencias. No se cuestiona la necesidad evidente de estas revisiones en los esquemas de las agencias. Sin embargo, existen motivos de profunda preocupación:

°Las decisiones de regionalización se están tomando sin el debido estudio, en algunos casos.

°En todos los casos, se están tomando estas decisiones desde la perspectiva exclusivamente agencial.

IV. RECOMENDACIONES

Los siguientes principios generales guiaron el análisis y el proceso decisional en el desarrollo del esquema de regionalización propuesto.

°Introducir la mayor uniformidad y racionalidad causando el menor trastoque posible a las operaciones de las agencias.

°Al estimar el grado de trastoque que causaría determinado esquema regional, se consideró cuidadosamente el grado relativo de descentralización existente en las diferentes agencias. El impacto de cualesquiera cambios que se propongan será mayor en las agencias donde existe descentralización efectiva. El trastoque será mucho menos significativo en (la mayoría de) las agencias en que de facto el grado de descentralización es pequeño.

°Otro factor considerado al evaluar el trastoque fue la distribución y dispersión de las facilidades de los diferentes programas a través de la isla, entendiéndose que en las facilidades que sirven directamente y en primera instancia al público (como el caso de los programas masivos de servicios) existiría menor trastoque potencial, restrigiéndose el mismo principalmente a aquellas agencias o programas con facilidades regionales limitadas y localizadas en un número reducido de municipios.

°Los factores considerados críticos en la determinación del esquema de regionalización propuesto fueron los siguientes:

1. los patrones de crecimiento y decrecimiento de la población.
2. los esquemas actuales, en particular los posibles patrones o comienzos de consenso, y la identificación de áreas o sectores más problemáticos.

La tabla que se adjunta presenta detalladamente la situación de cada municipio dentro de los múltiples esquemas existentes (Tabla II).

Utilizando esta información (referente al número de regiones a que pertenece cada municipio, y el número de veces que cada municipio pertenece a una misma región), se definió el concepto de "Núcleo Principal" del municipio y se determinó cuál o cuáles eran los núcleos principales para cada municipio. De modo más agregado, este análisis se representó en el mapa que se adjunta (Mapa III). Siguiendo este procedimiento se analizó minuciosa y detalladamente el caso de cada municipio y gradualmente se fue aclarando la madeja confusa de los esquemas actuales.

El resultado de este análisis fue el siguiente:

1. Se determinó que en ciertos sectores de la isla hay unas coincidencias grandes que cruzan múltiples esquemas regionales. Estos consensos son una especie de "regiones naturales". En el esquema propuesto se respetaron estas regiones naturales.

2. Se identificó los sectores y municipios problemáticos. Asimismo, se identificó la raíz del problema en el caso de cada municipio y se hizo una adjudicación tendiente a establecer la racionalidad del consenso.

Como se observa en el mapa adjunto, se establecieron cuatro (4) grupos

de municipios en términos del grado relativo de problema respecto a identificación regional.

Grupo A

Está compuesto por 31 municipios claramente definidos regionalmente, los cuales tienden a ocupar áreas contiguas que podría clasificarse como regiones funcionales claras y definidas.

Se observan regiones alrededor de Ponce y sus municipios circundantes, Mayaguez y sus municipios circundantes, Arecibo y sus municipios circundantes, y Caguas y sus municipios circundantes.

En este Grupo A, el municipio de San Juan es caso aparte: consistentemente pertenece a la misma región, pero no así los municipios que le circundan. La variación en cuanto a pertenencia a región de los municipios circundantes a San Juan responde a la variable de sede en Bayamón o Carolina. Debido a que en algunas agencias hay sede regional o subregional en Carolina o Bayamón, la ubicación regional de los municipios circundantes varía consecuentemente.

Grupo B

Los municipios de este grupo tienden a gravitarse hacia una región o núcleo principal, pero comienzan a evidenciarse problemas de identificación regional.

°Los municipios al oeste de San Juan - Su identificación regional oscila dependiendo de existencia o ausencia de sede regional en Bayamón (vis a vis San Juan).

°Bordeando a San Juan por el este, situación idéntica es la de Carolina y Trujillo Alto, en este caso dependiendo principalmente de

la existencia o no de sede regional en Carolina (vis a vis San Juan).

°Los municipios en el este, extendiéndose desde Yabucoa hasta Fajardo, que tienden a gravitarse a Humacao, cuando Humacao es cabecera regional.

°Otros casos (Jayuya y Lares en el oeste, y Cayey y Morovis en la parte central) que, existiendo regiones bastante claramente definidas, son tratadas de modo diferente por determinadas agencias.

Grupo C

Los municipios de este grupo tienen una definición regional bastante pobre y su relativa ausencia de definición responde a los siguientes factores:

°En el noroeste, siendo Aguadilla el núcleo principal para este conjunto de municipios, su identificación regional oscila principalmente en función de la existencia o no de sede regional en Aguadilla.

°En el suroeste, situación muy similar a la del noroeste, pero en este caso dependiendo de si hay o no sede regional en Guayama.

°Vega Alta, el lindero todavía algo borroso de la región metropolitana, encontrándose adscrito en ocasiones a la región metropolitana y en otras ocasiones a la región de Arecibo.

°Los casos de Loíza y Canóvanas, casos similares al de Vega Baja, excepto que en la parte este, son adscritos en ocasiones a algún municipio metropolitano y en otras ocasiones a la región de Humacao.

°Quebradillas, Guánica y Juncos, casos similares entre sí en el sentido de que oscilan entre dos centros regionales: Quebradillas entre la región de Aguadilla y la región de Arecibo; Guánica entre la región de Ponce y la región de Mayaguez; Juncos entre sede regional en Caguas o sede en Humacao.

Grupo D

Son los municipios con una definición regional imprecisa en extremo. Se trata de los siguientes casos.

°Vega Baja al oeste de San Juan, y Río Grande y Luquillo al este de San Juan - Adolecen del mismo problema de Vega Alta, solamente que en mayor grado: constituyen los últimos límites de la franja norte que en general se orienta hacia el municipio de San Juan, pero ocasionalmente es adscrita a otro municipio de la costa.

°Orocovis, Barranquitas, Comerío y Aibonito - Estos municipios, participantes de la problemática de la montaña en Puerto Rico, están sin embargo, más próximos a los centros metropolitanos del norte y sufren un trato diferente al de los restantes municipios de la montaña. Son adscritos, inconsistentemente, a sedes regionales del noroeste.

°Maunabo - Este es uno de los casos más extremos de ausencia de definición regional. Parte del problema radica en la variación de sede regional en Guayama. Adicionalmente, aún existiendo sede regional en Guayama, no necesariamente se le adscribe a dicha sede sino que puede estar adscrito a la región de Humacao o a la región de Caguas, cuando existen dichas sedes.

A. Recomendación Principal o Esquema Optimo

Se recomienda como esquema óptimo el siguiente esquema regional que se detalla en el Mapa III: tres (3) regiones conceptuales o macro regiones, estando las mismas constituidas por áreas que manifiestan unas características demográficas en común y a la vez corresponden, a grandes rasgos, a las tendencias organizativas de la gestión gubernamental. Las

tres (3) macro regiones y sus componentes son las siguientes:

1. Macro-Región del Noreste

   a. Región metropolitana

      (1) Subregión Bayamón

Vega Baja	Toa Alta
Vega Alta	Cataño
Dorado	Bayamón
Toa Baja	Guaynabo

      (2) Subregión San Juan

San Juan

Trujillo Alto

      (3) Subregión Carolina

Carolina	Canóvanas
Loíza	Río Grande

   b. Región de Humacao

Luquillo	Las Piedras
Fajardo	Yabucoa
Ceiba	Culebra
Naguabo	Vieques
Humacao	

   c. Región de Caguas

Aguas Buenas	Gurabo
Cidra	Juncos
Cayey	San Lorenzo
Caguas	

2. Macro-Región de la Montaña Central

a. Subregión Utuado

Lares

Adjuntas

Jayuya

Ciales

b. Subregión Barranquitas

Orocovis

Corozal

Naranjito

Comerío

Aibonito

Morovis

3. Macro-Región Costanera

a. Región Arecibo

Manatí

Barceloneta

Florida

Arecibo

Hatillo

Camuy

Quebradilla

b. Región Aguadilla

Isabela

San Sebastían

Moca

Aguadilla

Aguada

Rincón

c. Región Mayaguez

Añasco

Mayaguez

Las Marías

Maricao

Hormigueros

San Germán

Sabana Grande

Cabo Rojo

Lajas

d. Región Ponce

Guánica	Juana Díaz
Yauco	Villalba
Guayanilla	Coamo
Peñuelas	Santa Isabel
Ponce	

e. Región Guayama

Salinas	Patillas
Guayama	Maunabo
Arroyo	

1. Macro Región del Noreste

Esta macro región se extiende desde Vega Baja hasta Río Grande en el este, incluyendo todos los municipios que se definen actualmente como el área metropolitana de San Juan, la cual constituye el área de mayor crecimiento poblacional proyectado; la región definida alrededor de Caguas, que ya forma una extensión del área metropolitana de San Juan; y los municipios cuyo núcleo principal regional tradicional es Humacao y que se proyecta como una de crecimiento poblacional relativamente rápido.

Funcionalmente, la Macro Región del Noreste está dividida en tres (3) regiones:

°Región Metropolitana, compuesta a su vez de tres (3) subregiones, a saber: Subregión de Bayamón, Subregión de San Juan y Subregión de Carolina.

°Región de Caguas

°Región de Humacao

La recomendación de establecer tres (3) subregiones dentro de la Región Metropolitana responde al enorme crecimiento poblacional y por tanto a la

enorme concentración de servicios en los municipios de y circundantes a Bayamón, San Juan y Carolina. En este sentido la recomendación de estas tres subregiones es una que encuentra apoyo objetivo en los esquemas actuales de regionalización de las agencias. Numerosas agencias han encontrado necesario establecer sedes regionales o subregionales en dichos municipios.

2. Macro Región de la Montaña

La Macro Región de la Montaña estaría compuesta por un grupo de municipios que se extienden desde Lares en el oeste hacia la franja de Naranjito, Comerío y Aibonito. Son municipios que comparten una problemática común de emigración neta y declinación en la actividad económica. Al presente están siendo tratados como satélites de algún centro urbano costanero. En el caso de los municipios de montaña más hacia el oeste de Puerto Rico son tratados de modo bastante consistente en términos de la región a la cual son adscritos. Sin embargo, en todo caso los ciudadanos de estos municipios tienen que moverse hacia el centro urbano costanero para recibir servicios. En el caso de los demás municipios comprendidos en la Macro Región de la Montaña propuesta (es decir, Orocovis, Barranquitas, Comerío y Aibonito) no sólo son tratados a base de su problemática particular, sino que tampoco tienen identificación regional clara (como se ha mencionado anteriormente). Se considera importante que estos municipios sean tratados como una región autónoma en atención a las necesidades socioeconómicas particulares del área.

Los municipios de Maricao y Las Marías por un lado, y Cidra por otro lado, aunque comparten la problemática de la montaña son municipios que tienen una identificación regional clara (la región de Mayaguez en

el caso de Maricao y Las Marías, y la región de Caguas en el caso de Cidra). Por esta razón se ha considerado negativo alterar su sede regional tradicional.

De establecerse, según se recomienda, la Macro Región de la Montaña, existirían los siguientes problemas:

°El problema de dificultades en la comunicación intermunicipal.

°La necesidad de proveer los servicios y facilidades de la región de la Montaña propiamente.

El establecimiento de la propuesta Macro Región de la Montaña concretaría y desarrollaría lo que hasta el presente son atisbos de "política pública de la montaña", según lo evidencia el hecho de que varias agencias estudiadas han establecido sedes subregionales y facilidades especiales en dicha región.

3. Macro Región Costanera

Esta macro región no se trata de un área compacta como en los casos de Macro Región del Noreste y la Macro Región de la Montaña. Es más bien una región conceptual que engloba las áreas costaneras. Sus regiones componentes giran en torno a un núcleo principal metropolitano o urbano con ritmos de crecimiento positivo, aunque no tan dramáticos como el crecimiento en el noreste. En términos generales estas regiones propuestas corresponden a las regiones principales actuales. Las diferencias mayores entre las regiones costaneras propuestas y la situación actual son las siguientes:

°Las regiones propuestas de Arecibo y Ponce no incluirían los municipios de montaña que incluyen actualmente.

°Se establece sede regional en Mayaguez y en Aguadilla, a diferencia de la situación actual en que puede o no una determinada agencia tener establecida región en Aguadilla.

°Se establece una región en Guayama, a diferencia de la situación presente en que determinadas agencias pueden o no tener establecida sede en Guayama.

Se considera que la distancia entre estos municipios y Ponce, su aislamiento de las regiones metropolitanas del norte, junto con el estancamiento económico que sufren, justifica el establecimiento de una sede regional en Guayama, a pesar de que dicha región contendría una parte muy pequeña de la población total de Puerto Rico.

B. Otras Alternativas

Se presentan dos alternativas en consideración a la posibilidad de que por razones de política pública y otras decisiones de la Rama Ejecutiva se decida no adoptar el Esquema Optimo propuesto y se opte por meramente reducir el problema.

1. Los aspectos principales de la segunda alternativa son los siguientes:

°Mantener intactos los actuales esquemas de regionalización de los departamentos de Salud y Agricultura.

°Incorporar los programas del Departamento de Servicios Sociales y del Departamento de Servicios Contra la Adicción al esquema de regionalización del Departamento de Salud.

°Establecer un sólo esquema de regionalización para todos los programas de trabajo, recursos humanos y del Departamento de Instrucción Pública,

dentro de un esquema lo más uniforme posible, y lo más cercano posible al Esquema Optimo propuesto.

°Incorporar al Esquema Optimo propuesto las demás agencias estudiadas.

Se subraya que esta segunda opción no satisface a cabalidad la directriz de uniformidad para llevar al máximo la conveniencia y el acceso de los servicios públicos a los ciudadanos.

2. La tercera alternativa consiste en unos cambios menores para reducir en algo la problemática de regionalización en Puerto Rico. Los aspectos principales de esta opción remedial son los siguientes:

°Mantener intactos los esquemas de regionalización de los departamentos de Salud y Agricultura.

°Establecer un sólo esquema de regionalización para los programas del Departamento de Servicios Sociales y el Departamento de Servicios contra la Adicción.

°Establecer un sólo esquema para todos los programas del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, que sea lo más similar posible al Esquema Optimo propuesto.

°Establecer un sólo esquema para los programas de seguros. Tres (3) de estos programas de seguros están adscritos al Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, por lo cual se trataría de introducir al Fondo del Seguro del Estado y a ACAA el esquema arriba descrito para los programas de trabajo y recursos humanos.

Esta medida tendría el efecto de crear algún trastoque en el Fondo del Seguro del Estado, agencia que tiene un esquema de regionalización para

todos los programas de seguros y para todos los programas de trabajo y recursos humanos.

°Establecer un sólo esquema de regionalización para Vivienda Pública y Vivienda Rural del Departamento de la Vivienda.

Se reitera que esta opción meramente introduciría unos remedios parciales y temporeros al serio problema de falta de uniformidad de los esquemas regionales y sólo representaría una mitigación parcial de los problemas consecuentes a los ciudadanos.

V. ETAPA POSTERIOR

Previo a la implantación de los cambios propuestos en la regionalización de los servicios públicos, será necesario realizar estudios específicos. El ámbito y envergadura de dichos estudios dependerá de la opción de regionalización que sea seleccionada por la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva.

Entre los estudios posteriores necesarios cabe destacar los siguientes:

°Reubicación de personal

°Modificaciones en los usos de facilidades físicas

°Redelineamientos de los niveles de autoridad*

°Impacto presupuestario

---

* Este estudio es necesario a la luz de la evidente alta centralización de autoridad en las oficinas centrales de la mayoría de las agencias, con independencia de que se adopten o no cambios en los esquemas regionales.

Tabla I

Distribución de Municipios por Número

Municipios	Número de Mayorías a los que Pertenece	DISTRIBUCION DE Ponce	Arecibo	Caguas	San Juan	Mayaguez	Humacao	Aguadilla	Guayama	B
Orocovis	7	13	3	1	3					
Aibonito	7	6		14	1		2			
Barranquitas	7	2		5	3					
Comerío	6			6	3					
Arroyo	5	8		4			1			
Ceiba	5			3	2					
Coamo	5	25		1	1					
Culebra	5			2	5					
Fajardo	5			2	5					
Guayama	5	8		4						
Loiza	5			1	16					
Luquillo	5			2	7					
Maunabo	5	3		5						
Naranjito	5		1	1	5					
Patillas	5	6		5						
Río Grande	5			1	14					
Vieques	5			2	4					
Aguas Buenas	4			25	1					
Cabo Rojo	4	1				27				
Canóvanas	4			1	16					
Carolina	4			1	20					
Corozal	4		2		6					
Dorado	4		1		7					
Guánica	4	18				10				
Lajas	4	1				27				
Lares	4		19			1				
Morovis	4		23		2					
Sabana Grande	4	2								
Salinas	4	9		4						
San Germán	4	1								
Toa Alta	4		1							
Toa Baja	4		1							
Vega Alta	4		6							
Vega Baja	4		14							
Yauco	4	23								
Adjuntas	3	25								
Aguada	3									
Aguadilla	3									
Añasco	3									
Caguas	3									
Cayey	3									
Ciales	3									
Cidra										
Gurabo										
Isabela										
Jayuya										
Las Ma										
Mar										

Tabla I

Distribución de Municipios por Número de Regiones a los que Pertenecen

Municipios	Número de Regiones a los que Pertenece	DISTRIBUCION DE AGENCIAS POR REGION																
		Ponce	Arecibo	Caguas	San Juan	Mayaguez	Humacao	Aguadilla	Guayama	Bayamón	Carolina	Bytas.	Fajardo	Utuado	S. Germán	Yauco	Toa Baja	Aibonito
Orocovis	7	13	3	1	3					5		4						1
Aibonito	7	6		14	1		2		3			3						1
Barranquitas	7	2		5	3				2	13		4						1
Comerío	6			6	3				3	14		3						1
Arroyo	5	8		4			1		16									
Ceiba	5			3	2		22				1		2					
Coamo	5	25		1	1				2			1						
Culebra	5			2	5		20				1		2					
Fajardo	5			2	5		20				1		2					
Guayama	5	8		4			1		16									
Loíza	5			1	16		4				8		1					
Luquillo	5			2	7		15				4		2					
Maunabo	5	3		5			9		12									
Naranjito	5		1	1	5					20		3						
Patillas	5	6		5			2		16									
Río Grande	5			1	14		6				7		2					
Vieques	5			2	4		21				1		2					
Aguas Buenas	4			25	1		2		2									
Cabo Rojo	4	1				27									1	1		
Canóvanas	4			1	16		5				8							
Carolina	4			1	20		1				8							
Corozal	4		2		6					20		2						
Dorado	4		1		7					21							1	
Guánica	4	18				10									1	1		
Lajas	4	1				27									1	1		
Lares	4		19			1		6						4				
Morovís	4		23		2					4		1						
Sabana Grande	4	2				26									1	1		
Salinas	4	9		4					16									
San Germán	4	1				27									1	1		
Toa Alta	4		1		7					21							1	
Toa Baja	4		1		7					21							1	
Vega Alta	4		6		4					19							1	
Vega Baja	4		14		2					13							1	
Yauco	4	23				5									1	1		
Adjuntas	3	25	2											3				
Aguada	3		1			11		18										
Aguadilla	3		2			10		18										
Añasco	3		1			27		2										
Caguas	3			25			3		2									

Aguadilla	3		2			10		18											
Añasco	3		1			27		2											
Caguas	3			25			3		2										
Cayey	3			22			2		6										
Cialos	3		28		1									1					
Cidra	3			25			2		3										
Gurabo	3			24			5		1										
Isabela	3		4			8		18											
Jayuya	3	21	5											4					
Las Marías	3	1				27		2		1									
Maricao	3	1				28										1			
Moca	3		2			10		18											
Naguabo	3			6			23						1						
Rincón	3		1			12		17											
San Lorenzo	3			24			5		1										
San Sebastián	3		2			10		18											
Santa Isabel	3	25							4										1
Trujillo Alto	3			2	23						5								
Villalba	3	28							1			1							
Bayamón	2				7					23									
Camuy	2		26					4											
Cataño	2				10					20									
Guaynabo	2				23					7									
Guayanilla	2	29														1			
Hatillo	2		26					2											
Hormigueros	2	1				29													
Humacao	2			7			23												
Juana Díaz	2	29							1										
Juncos	2			14			16												
Las Piedras	2			7			23												
Mayaguez	2		1			29													
Quebradillas	2		18					12											
Utuado	2		27											3					
Yabucoa	2			7			23												
Arecibo	1		30																
Barceloneta	1		30																
Florida	1		30																
Manatí	1		30																
Peñuelas	1	30																	
Ponce	1	30																	
San Juan	1				30														
Total Municipios por Región		26	29	32	29	18	25	12	20	13	10	9	8	5	7	7	5	5	

TABLA II
DISTRIBUCION DE REGIONES POR
MUNICIPIO Y AGENCIA

MUNICIPIOS(SEGUN REGIONES DE LA JUNTA DE PLANIFICACION	DEPARTAMENTO DE INSTRUCCION PUBLICA			DEPARTAMENTO DE SALUD		DEPTO. SERV. SOCIALES	OFICINA ASUNTOS JUVENTUD	DEPTO. SERVICIOS CONTRA ADICCION	DEPARTAMENTO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS						FONDO SEGURO DEL ESTADO	A.C.A.A.	DEPARTAMENTO VIVIENDA		DPTO. ASUNTOS DEL CONSUMIDOR
	D.I.P.	Div. Educación a la Comunidad							Negdo. Seguridad Empleo	Serv. a Trabajadores Agric.			Seguro Choferil	Adm. Der. al Trabajo			Vivienda Pública	Vivienda Rural	
	Regiones	Regiones	Sub-Regiones	Regiones	Area	Regiones	Regiones	Regiones (Centros de Area)	Regiones (Oficinas de Area)	Regiones (Area)	Regiones (Area)	Oficinas	Regiones (Area)	Regiones	Regiones	Regiones	Regiones	Regiones	Regiones
I. SAN JUAN																			
1. San Juan																			
Río Grande	H	C	Loiza	SJ	F	Car.	Car.	F	RP	SJ	H	R.G.	Car	S.J.	S.J.	Car	RPI	Car	S.J.
Loiza	H	C	Loiza *	SJ	Car.	Car.	Car.	Car.	RP	SJ	H	R.G.	Car	S.J.	S.J.	Car	RPI	Car	S.J.
Canóvanas	H	C	Loiza	SJ	Car.	Car.	Car.	Car.	RP	SJ	H	R.G.	Car	S.J.	S.J.	Car	RPI	Car	S.J.
Carolina	SJ	C	Loiza	SJ	Car. *	Car.*	Car.*	Car.*	RP	SJ	RP	R.P.	Car	S.J.	S.J.	Car*	RPI	Car*	S.J.
Trujillo Alto	C	C	Loiza	SJ	Car.	Car.	Car.	RP	RP	SJ	RP	R.P.	S.J.	S.J.	S.J.	R.P.	RPI	Car	S.J.
San Juan	SJ *	SJ *	SJ *	SJ *	SJ *	SJ *	SJ *	SJ *	SJ *	SJ *	SJ *	S.J.*	S.J.*	S.J.*	S.J.*	R.P.	S.J.(4)	-	S.J.*
Guaynabo	SJ	SJ	SJ	SJ	SJ	SJ	SJ	B	SJ	SJ	RP	R.P.	S.J.	B	S.J.	B	S.J.II	B	B
Cataño	SJ	SJ	SJ	B	Cat. *	B	SJ	B	B	B	B	B	B	B	B	B	S.J.II	B	B
Bayamón	SJ	SJ	SJ	B *	B *	B *	B *	B *	B *	B *	B *	B*	B*	B*	B*	B*	B*	B*	B*
Toa Baja	SJ	SJ	SJ	B	Cat.	B	B	T.B.	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B
Dorado	SJ	SJ	SJ	B	Cat.	B	B	T.B.	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B
Toa Alta	SJ	SJ	SJ	B	B	B	B	T.B.	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B
Corozal	SJ	SJ	Morov.	B	Barr.	B	B	Barr.	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B
Naranjito	C	SJ	Barr.	B	Barr.	B	B	Barr.	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B
Comerío	C	SJ	Barr.	B	Barr.	C	C	Barr.	B	B	C	Barr.	B	C	B	B	B	B	B
Barranquitas	C	SJ	Barr.*	B	Barr.*	C	B	Barr.	B	B	C	Barr.	B	Barr.	B	B	C	P	B
Orocovis	A	SJ	Morov.	B	Barr.	P	B	Barr.	P	P	C	Barr.	P	Barr.	P	P	A	P	P
2. Caguas																			
Aguas Buenas	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	H	C	C	C	C
Caguas	C *	C *	C *	C *	C *	C *	C *	C *	C *	C *	C *	C*	C*	C*	H	C*	C*	C*	C*
Gurabo	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	H	Juncos	C	C	H	C	C	C	C
Juncos	H	C	Junc.*	C	C	C	H	H	H	H	C	Junco	C	H	H	C	H	C	C
San Lorenzo	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	H	C	C	C	C
3. Cayey																			
Cidra	C	C	C	C	Cayey	C	C	C	C	C	C	Cayey	C	C	H	C	C	C	C
Cayey	C	C	C	C	Cayey *	G	C	C	C	C	C	Cayey*	C	C	H	G	C	C	C
Aibonito	C	SJ	Barr.	C	Cayey	P	G	Barr.	C	C	C	Cayey	C	G	H	P	C	P	C
4. Humacao																			
Humacao	H *	C	Junc.	C	H *	H *	H *	H *	H *	H *	H *	H*	C	H*	H*	H*	H*	H	C
Las Piedras	H	C	Junc.	C	H	H	H	H	H	H	H	Juncos	C	H	H	H	H	H	C
Yabucoa	H	C	Junc.	C	H	H	H	H	H	H	H	H	C	H	H	H	H	H	C
5. Fajardo																			
Fajardo	H	C	Loiza	SJ	F *	H	H	F *	H	H	H	F	Car	H	H	H	H	H	C
Luquillo	H	C	Loiza	SJ	F	Car.	Car.	F	H	H	H	F	Car	S.J.	S.J.	Car	H	Car	C
Ceiba	H	C	Junc.	SJ	F	H	H	F	H	H	H	F	Car	H	H	H	H	H	C
Naguabo	H	C	Junc.	C	H	H	H	H	H	H	H	H	C	H	H	H	H	H	C
Vieques	H	C	Junc.	SJ	F	H	H	F	H	H	H	H	Car	H	H	H	H	H	C
Culebra	H	C	Junc.	SJ	F	H	H	F	H	H	H	H	Car	H	H	H	H	H	C
6. Manatí-Vega Baja																			
Vega Alta	A	SJ	Morov.	B	B	B	A	T.B.	B	B	A	VB	B	B	B	B	B	B	B

Manatí	A	A	A	A	Man.*	A	A	A	A	A	A	Man*	A	A	A	A	B	A	B	B				
Barceloneta	A	A	A	A	Man.	A	A	A	A	A	A	Man	A	A	A	A	A	A	A					
Florida	A	A	A	A	Man.	A	A	A	A	A	A	Man	A	A	A	A	A	A	A					
Ciales	A	S.J.	Morovis	A	Man.	A	A	V	A	A	A	Man	A	A	A	A	A	A	A					
Morovis	A	S.J.	Morovis*	A	Man.	A	A	Bar.	A	A	A	VB	B	A	A	A	A	A	A					
7. Arecibo																								
Arecibo	A *	A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*					
Utuado	A	A	V*	A	A	A	A	V*	A	A	A	V*	A	A	A	A	A	A	A					
Hatillo	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	Camuy	A	A	A	A	A	A	A					
Camuy	A	A	A	A	A	A	Ag.	A	A	A	A	Camuy	A	Ag	A	A	A	A	A					
Quebradillas	A	A	A	A	A	A	Ag.	Ag.	Ag.	Ag.	A	Camuy	A	Ag	A	Ag	Ag	Ag	A					
Lares	A	A	V	A	A	A	Ag.	V	A	A	M	Sn.Seb	A	Ag	A	A	A	Ag	A					
II. Mayaguez																								
1. Aguadilla																								
Aguadilla	M	A	Moca	M	Ag.*	Ag.*	Ag.*	Ag.*	Ag.*	Ag.*	M	Ag *	M	Ag*	M	Ag*	Ag*	Ag*	M					
Isabela	M	A	Moca	M	Ag.	Ag.	Ag.	Ag.	Ag.	Ag.	M	Ag	A	Ag	M	Ag	Ag	Ag	M					
San Sebastián	M	A	Moca	M	Ag.	Ag.	Ag.	Ag.	Ag.	Ag.	M	Sn.Seb	M	Ag	M	Ag	Ag	Ag	N					
Moca	M	A	Moca*	M	Ag.	Ag.	Ag.	Ag.	Ag.	Ag.	M	Ag	M	Ag	M	Ag	Ag	Ag	M					
Aguada	M	A	Moca	M	Ag.	Ag.	Ag.	Ag.	Ag.	Ag.	M	Ag	M	Ag	N	Ag	Ag	Ag	N					
Rincón	M	A	Moca	M	M	Ag.	Ag.	Ag.	Ag.	Ag.	M	M	M	Ag	M	Ag	Ag	Ag	M					
2. Mayaguez																								
Añasco	M	A	Moca	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	Ag	M	M					
Las Marías	M	P	Sab.Gra.	M	M	Ag.	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	Ag	M					
Maricao	M	P	Sab.Gra.	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M					
Mayaguez	M*	A	Moca	M*	M*	M*	M*	M*	M*	M*	M*	M*	M*	M*	M*	M*	M*	M*	M*					
Hormigueros	M	P	Sab.Gra.	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M					
San Germán	M	P	Sab.Gra.	M	Sab.Gra.	M	M	Yauco	M	M	M	Sn.Ger	M	M	M	M	M	M	M					
Sabana Grande	M	P	Sab.Gra.	M	Sab.Gra.	M	M	Yauco	M	M	M	Sn.Ger	M	M	M	M	M	M	M					
Lajas	M	P	Sab.Gra.	M	Sab.Gra.	M	M	Yauco	M	M	M	Sn.Ger	M	M	M	M	M	M	M					
Cabo Rojo	M	P.	Sab.Gra.	M	M	M	M	Yauco	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M					
3. Ponce																								
1. Ponce																								
Guánica	P	P	P	P	Yauco	M	M	Yauco	P	P	P	Yauco	M	P	P	P	M	M	P	P					
Yauco	P	P	P	P	Yauco	M	P	Yauco	P	P	P	Yauco*	P	M	P	P	M	P	P	P					
Guayanilla	P	P	P	P	Yauco	P	P	Yauco	P	P	P	Yauco	P	P	P	P	P	P	P	P					
Adjuntas	P	A	V	P	P	P	P	V	P	P	A	V	P	P	P	P	P	P	P	P					
Peñuelas	P	P	P	P	Yauco	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P					
Ponce	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*					
Jayuya	P	A	V	P	P	P	P	V	P	P	A	V	P	P	P	A	P	A	P	P					
Juana Diaz	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	JD*	P	P	P	P	P	P	P	P					
Villalba	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	JD	P	P	P	P	P	P	P	P					
Coamo	P	S.J.	Barr.	P	P	P	G	P	P	P	P	JD	P	G	P	P	C	P	P	P					
Sta.Isabel	P	P	Maun.	P	P	G	G	P	P	P	P	JD	P	P	P	P	P	G	P	P					
2. Guayama																								
Salinas	P	P	Maun.	P	G	G	G	Pat.	G	G	C	G	P	G	P	G	C	G	P	P					
Guayama	P	P	Maun.	P	G	G	G	Pat.	G	G	C	G	P	G	P	G	H	G*	P	P					
Arroyo	P	P	Maun.	P	G	G	G	Pat.	G	G	C	G	P	G	P	G	H	G	P	P					
Patillas	H	P	Maun.	P	G	G	G	Pat.	G	G	C	G	C	G	P	G	H	G	P	P					
Maunabo	H	P	Maun.	C	H	G	G	Pat.	G	G	C	G	C	G	H	G	H	G	C	P					

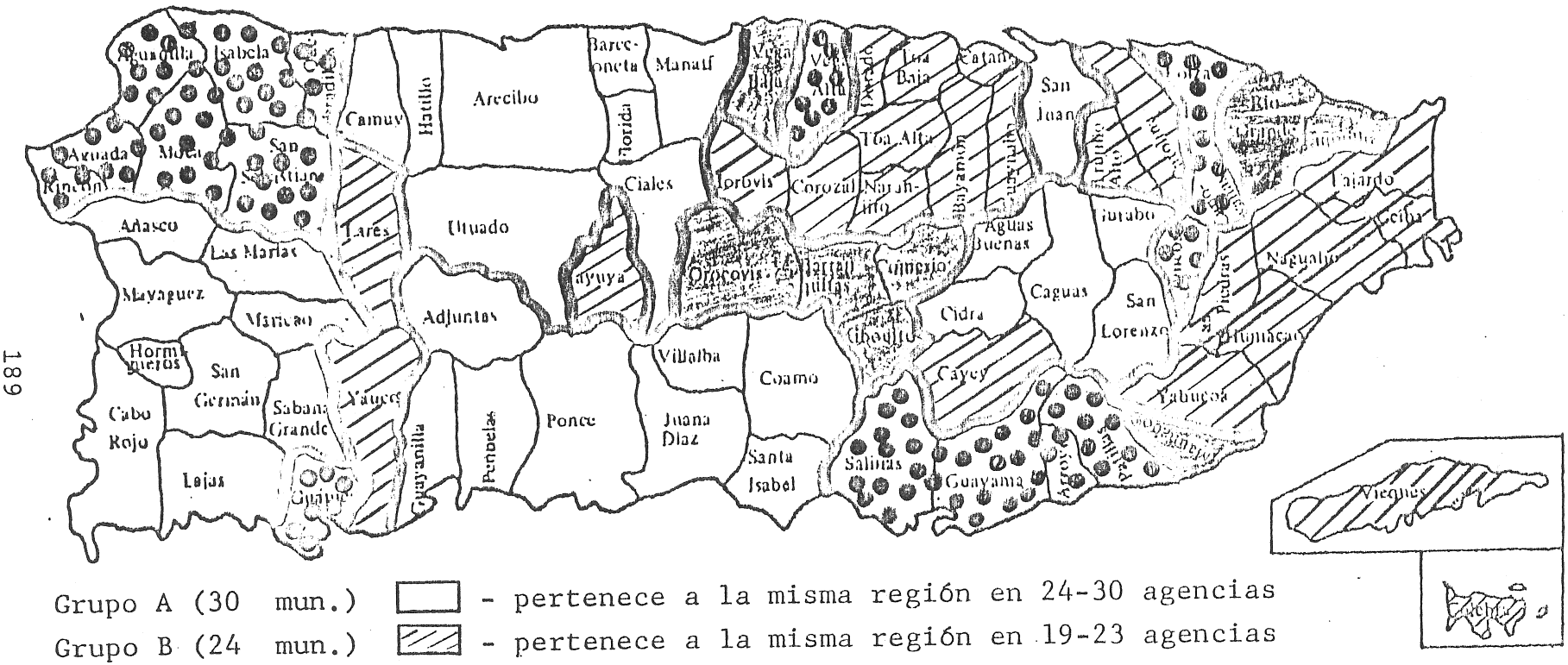
Der. ra-	FONDO SEGURO DEL ESTADO	A.C.A.A.	DEPARTAMENTO VIVIENDA		DPTO. ASUNTOS DEL CONSUMIDOR	ADM. DE REGLAMENTOS Y PERMISOS		COMISION SERVICIO PUBLICO	ADM. PARQUES Y RECREO PUBLICO	DEPTO. AGRICULTURA	DEPTO. COMERCIO	DTOP	DRN	HACIENDA		JUSTICIA		BOMBEROS	DEFENSA CIVIL	POLICIA	
			Vivienda Pública	Vivienda Rural										Neg. Impuestos	Neg. Recaudación	Registro Propiedad	Div. Investigación Crim.			Región Area	Zonas
nes	Regiones	Regiones	Regiones	Regiones	Regiones	Regiones	Sub-Regiones	Región y Sub-Región	Regiones	Regiones	Regiones	Regiones	Regiones	Regiones	Regiones	Regiones	Región Fiscalía D.	Regiones	Regiones		
	S.J.	Car	RPI	Car	S.J.	S.J.	Car.	S.J.	S.J.	S.J.	F	H	H	RP	RP	S.J	Car	H	H	Car	Canov
	S.J.	Car	RPI	Car	S.J.	S.J.	Car	S.J.	S.J.	S.J.	F	H	S.J.	RP	RP	S.J	Car	RP	H	Car	Canov
	S.J.	Car*	RPI	Car*	S.J.	S.J.	Car*	S.J.	S.J.	S.J.	S.J.	H	H	RP	RP	S.J.	Car	RP	H	Car	Canov*
	S.J.	R.P.	RPI	Car	S.J.	S.J.	-	S.J.	S.J.	S.J.	S.J.	S.J.	S.J.	RP	RP	S.J.	Car*	RP	H	Car	Car*
	S.J.*	R.P.	S.J.(4)	-	S.J.*	S.J.*	-	S.J.*	S.J.*	S.J.*	S.J.*	S.J.	S.J.	RP	RP	S.J.	Car	RP	S.J.	Car	Car
	S.J.	B	S.J.II	B	B	S.J.	-	S.J.	S.J.	S.J.	S.J.	S.J.*	S.J.*	S.J.*	S.J.*	S.J.*	S.J.*	S.J.*	S.J.*	S.J.*	S.J.*
	B	B	S.J.II	B	B	B	-	S.J.	S.J.	S.J.	B	S.J.	S.J.	S.J.	S.J	SJ Guayn	B	RP	S.J.	B	B
	B*	B*	B*	B*	B*	B*	-	S.J.	S.J.	S.J.	B*	S.J.	S.J.	B	B	B	B	B	S.J.	B	B
	B	B	B	B	B	B	-	S.J.	S.J.	S.J.	B	B*	S.J.	B*	B*	B*	B*	B*	S.J.	B*	B*
	B	B	B	B	B	B	-	S.J.	S.J.	S.J.	B	A	S.J.	B	B	B	B	B	S.J.	B	T.P.*
	B	B	B	B	B	B	-	S.J.	S.J.	S.J.	B	A	S.J.	B	B	B	B	B	S.J.	B	T.B.
	B	B	B	B	B	B		S.J.	S.J.	S.J.	B	A	S.J.	B	B	B	B	B	S.J.	B	T.B.
	B	B	B	B	B	B	-	Barr.	S.J.	S.J.	B	A	A	B	B	Barr	B	B	S.J.	B	T.B.
	B	B	C	P	B	B		Barr.*	S.J.	S.J.	B	A	S.J.	B	B	Barr	B	B	S.J.	B	T.B.
	P	P	A	P	P	P	-	Barr.	S.J.	S.J.	B	G	G	B	B	Barr	A.b	B	G	C	Cayey
	H	C	C	C	C	C	-	C	H	C	C	G	F	B	B	Barr*	A.b	B	G	C	Cayey
	H	C*	C*	C*	C*	C*	-	C*	H	C*	C*	P	P	B	B	Barr	A.b	P	P	G	Coamo
	H	C	C	C	C	C	-	C	H	C	C	G	S.J.	C	C	C	C	C	G	C	C
	H	C	H	C	C	C	-	H	H	C	C	H	G	C*	C*	C*	C*	C*	G	C*	C*
	H	C	C	C	C	C	-	C	H	C	C	H	G	C	C	C	C	C	H	C	C
	H	G	C	C	C	C	-	C	H	C	C	H	H	H	H	C	H	C	H	C	C
	H	P	C	P	C	C	-	Barr.	H	P	C	H	G	C	C	C	H	C	H	C	C
	H*	H*	H*	H	C	C	H*	H*	H*	C	C	G	G	C	C	C	C	C	G	C	Cayey
	H	H	H	H	C	C	H	H	H	C	C	G	G	C	C	C	G	C	G	C	Cayey*
	H	H	H	H	C	C	H	H	H	C	C	G	P	C	C	Barr	A.b	P	G	C	Cayey
	H	H	H	H	C	S.J.	Car	S.J.	S.J.	S.J.	F*	H*	H*	H*	H*	H*	H*	H*	H*	H*	H*
	S.J.	Car	H	Car	C	S.J.	Car	S.J.	S.J.	S.J.	F	H	H	H	H	H H	H	H	H	H	H
	H	H	H	H	C	C	H	H	H	S.J.	F	H	H	H	H	H	H	H	H	H	H
	H	H	H	H	C	C	H	H	H	C	F	H	H	H	H	H	H	H	H	H	F
	H	H	H	H	C	S.J.	-	S.J.	H	S.J.	F	H	H	H	H	H	H	H	H	H	F
	H	H	H	H	C	S.J.		S.J.	H	S.J.	F	H	H	H	H	H	H	H	H	H	F
	B	B	B	B	B	B	-	S.J.	A	S.J.	B	A	S.J.	B	B	B	B	B	A	B	TB

A	A	A	A	A	A	A	–	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	VB*
A	A	A	A	A	A	A	–	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	VB
A	A	A	A	A	A	A	–	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	VB
A	A	A	A	A	A	A	–	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	VB
A	A	A	A	A	A	A	–	S.J.	A	A	B	A	B	B	A	A	A	A	A	A	VB
A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*	–	A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*	A*
A	A	A	A	A	A	A	–	A	A	A	A	A	A	A	A	V *	V*	A	A	A	A
A	A	A	A	A	A	A	–	A	A	A	A	Ag	A	A	A	A	A	A	Ag	A	A
Ag	A	A	A	A	A	A	–	A	A	A	A	Ag	Ag	A	A	A	A	A	Ag	A	A
Ag	A	Ag	Ag	Ag	A	A	–	A	A	A	Ag	Ag	Ag	Ag	A	A	A	A	Ag	A	A
Ag	A	A	A	Ag	A	A	–	A	A	A	A	Ag	Ag	A	A	V	V	Ag	Ag	A	A
Ag*	M	Ag*	Ag*	Ag*	M	M	Ag*	Ag*	M	M	Ag*	Ag *	Ag *	Ag *	A	Ag *	Ag *	Ag*	Ag*	M	Ag*
Ag	M	Ag	Ag	Ag	M	M	Ag	Ag	M	M	Ag	Ag	Ag	Ag	A	Ag	Ag	Ag	Ag	M	Ag
Ag	M	Ag	Ag	Ag	M	M	Ag	Ag	M	M	Ag	Ag	Ag	Ag	A	Ag	Ag	Ag	Ag	M	Ag
Ag	M	Ag	Ag	Ag	M	M	Ag	Ag	M	M	Ag	Ag	Ag	Ag	A	Ag	Ag	Ag	Ag	M	Ag
Ag	M	Ag	Ag	Ag	M	M	Ag	Ag	M	M	Ag	Ag	Ag	Ag	M	Ag	Ag	Ag	Ag	M	Ag
Ag	M	Ag	Ag	Ag	M	M	Ag	Ag	M	M	M	Ag	Ag	Ag	M	Ag	Ag	Ag	Ag	M	M
	M	M	Ag	M	M	M	–	M	M	M	M	M	Ag	M	M	M	M	M	M	M	M
	M	M	M	Ag	M	M	–	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	M	S.Ger
	M	M	M	M	M	M	–	M	M	M	M	M	M	M	M	S_2Ger	M	M	M	M	S.Ger
*	M*	M*	M*	M*	M*	M*	–	M*	M*	M*	M*	M*	M*	M*	M*	M*	M*	M*	M*	M*	M*
	M	M	M	M	M	M	–	M	M	M	M	M	M	M	M	M*	M	M	M	M	M
	M	M	M	M	M	M	–	M	M	M	M	M	M	M	M	S.Ger	M	M	M	M	S.Ger
	M	M	M	M	M	M	–	M	P	M	M	M	M	M	M	S.Ger	M	M	M	M	S.Ger
	M	M	M	M	M	M	–	M	M	M	M	M	M	M	M	S.Ger	M	M	M	M	S.Ger
	M	M	M	M	M	M	–	M	M	M	M	M	M	M	M	S.Ger	M	M	M	M	M
	P	P	M	M	P	P	–	P	P	M	P	M	M	M	P	S.Ger	P	P	M	P	P
	P	P	M	P	P	P	–	P	P	P	P	M	M	P	P	S.Ger	P	P	P	P	P
	P	P	P	P	P	P	–	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
	P	P	P	P	P	P	–	P	P	P	P	P	P	P	P	V	V	P	P	P	P
	P	P	P	P	P	P	–	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
	P*	P*	P*	P*	P*	P*	–	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*	P*
	P	A	P	A	P	P	–	P	P	P	P	P	P	P	P	V	V	A	P	P	P
	P	P	P	P	P	P	–	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	G	Coamo
	P	P	P	P	P	P	–	P	P	P	P	P	P	P	P	Barr	P	P	P	G	Coamo
	P	P	C	P	P	P	–	P	P	P	P	P	P	P	P	Barr	P	P	P	G	Coamo*
	P	P	P	G	P	P	–	P	P	P	P	P	P	P	P	P	Aib	P	P	G	Coamo
	P	G	C	G	P	P	G	G	P	P	G	G	G	C	C	G	G	G	G	G	G
	P	G	H	G*	P	P	G*	G*	P	C	G*	G*	G*	C	C	G	G	G	G	G*	G*
	P	G	H	G	P	P	G	G	P	C	G	G	G	C	C	G	G	G	G	G	G
	P	G	H	G	P	P	G	G	P	C	G	G	G	C	C	G	G	G	G	G	G
	H	G	H	G	C	P	G	G	P	C	G	G	G	H	H	H	H	G	G	H	H

MAPA III

DISTRIBUCION DE MUNICIPIOS

SEGUN DEFINICION REGIONAL



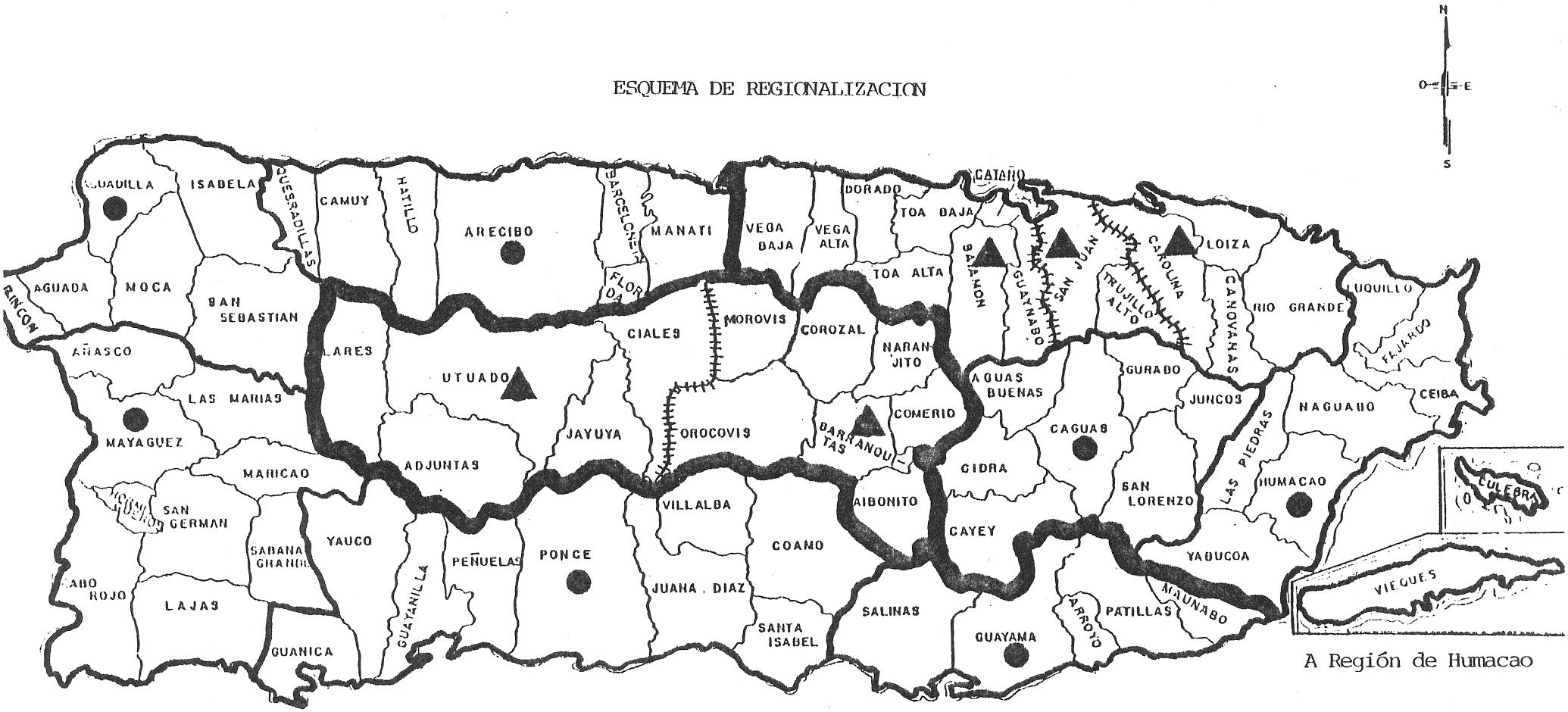
Grupo A (30 mun.) - pertenece a la misma región en 24-30 agencias

Grupo B (24 mun.) - pertenece a la misma región en 19-23 agencias

Grupo C (16 mun.) - pertenece a la misma región en 16-18 agencias

Grupo D (8 mun.) - pertenece a la misma región en 15 agencias

ESQUEMA DE REGIONALIZACION



A Región de Humacao

MACRO-REGION DEL NORESTE

Región Metropolitana

Sub-Región San Juan
Sub-Región Bayamón
Sub-Región Carolina

Región Caguas

Región Humacao

MACRO-REGION DE LA MONTAÑA

Sub-Región Utuado

Sub-Región Barranquitas

MACRO-REGION COSTANERA

Región Guayama

Región Ponce

Región Mayaguez

Región Aguadilla

Región Arecibo

Leyenda:

- Región
- Sub-Región
- Límite Macro-Región
- Límite Región
- Límite Sub-Región
- Límite Municipal

CRRE - Oct. 1980
(Revisado)

OFICINA EJECUTIVA DE LA COMISION

PERSONAL EJECUTIVO

Sr. Manuel Dones Piñero

Lic. Carmen Román, Subdirectora

DIRECTORES DE PROYECTOS

Sr. José Alexandrino Méndez

Srta. Carmen Gloria Despiau

Ing. Héctor L. de Jesús

Sra. Atenaida González

Sr. Miguel Limardo Sánchez

Sra. Ana Lydia Murphy

Sra. Vidalina Schroeder

Lic. Carmen T. Torré

Sr. Silverio Vázquez Vera

Sr. Miguel Zalduondo

PERSONAL TECNICO

Sr. Rafael Aponte

Sra. Luisa Báez Estevensasso

Sr. Samuel Capetillo Bermúdez

Sra. Alice Freije de Soto

Sra. Georgina Irizarry de Alvarez

Srta. Laura Lladó Berríos

Srta. Ruth L. Quiñones Rivera

Sra. Esther Ramis López

Sr. Federico Rivera Llabrés

Lic. Carmen L. Rivera de Pagán

Sra. Amelia Sacarello de Pérez

PERSONAL AUXILIAR

Sr. Rubén Acevedo

Sra. Luisa Díaz Caballero

Sra. Myriam Lugo Fierro

Sra. Luz Nery Madera

Sr. Angel Pacheco

Sr. Elías Ramírez Díaz

Sra. Carmen M. Ramos Bultrón

Sr. Marcelino Rivera George

Sra. Ana Celia Santos

FIRMAS CONSULTORAS

Consultex

Consultores Técnicos Asociados

Management Aid Center, Inc.

Negociado del Presupuesto y Pérez y Villalón (Certified Public Accountants)

Puerto Rico Management & Economic Consultants

Robert L. Net & Associates, & Inquiry Systems and Management Analysis, Inc.

COMISION DE REORGANIZACION DE LA RAMA EJECUTIVA

GRUPOS ASESORES

Sector de Bienestar Social

1. Sra. Minerva Abruña
2. Sr. Juan Angleró
3. Srta. Juanita Carrillo
4. Dra. María E. Díaz
5. Sr. José Martínez Pacheco
6. Sr. Raúl Muñoz
7. Dra. Belén M. Serra
8. Sra. Ligia Vázquez de Rodríguez

Sector de la Vivienda

1. Srta. Dora Carreras
2. Sra. Gloria Cofresí
3. Sr. Perpetuo Kuilan Rivera
4. Sr. Obdulio Meléndez Mena
5. Arq. Francis James Méndez
6. Ing. Daniel Montalvo
7. Arq. Eduardo Montoulieu
8. Sra. Idida Morales
9. Lic. Julio Pérez Sotomayor
10. Ing. Henry Rodríguez

Sector de Seguridad y Protección Pública

1. Lic. Melanie Godreu
2. Sra. Santa Sanfiorenzo de Rivera
3. General Alberto Picó
4. Srta. Lilliam Salicrup
5. Lic. Adelaida Vicente de Souffront

Sector de Ambiente y Recursos Naturales

1. Ing. Rafael Cruz Pérez
2. Dr. Juan Daniel Curet
3. Dr. Antonio Santiago Vázquez
4. Dr. Roberto Vázquez Romero
5. Dr. Frank H. Wadsworth

Sector de Desarrollo Económico

1. Lic. Jenaro Baquero
2. Ing. Francisco Buxó
3. Sr. Luis Cortés Ramos
4. Lic. Héctor Jiménez Juarbe
5. Lic. Rafael Rivera
6. Sr. Pedro Vergne Poig

Sector de Agricultura

1. Sr. Andrés Guerra Mondragón
2. Dr. George Pringle
3. Sr. Ferdinand Sánchez Nieva
4. Dr. Luis Talavera
5. Sr. Rafael Ubarri Blanes

Sector de Servicios Internos de Gobierno

1. Ing. José E. Custodio
2. Ing. José Deliz
3. Mr. Howard Lenway
4. Sr. Luis Muñoz Santini
5. Sr. Alejandrino Ramón
6. Sr. Martín Rodríguez
7. Ing. Ismael Torres Macías

Estudio de Administración de Personal

1. Sr. William Anderson Crespo
2. Lic. José Roberto Feijoó
3. Dr. Gabriel Cirino Gerena
4. Lic. Antonio Cuevas Viret
5. Lic. Francisco Gómez
6. Lic. George E. Green
7. Sr. Frank Romero
8. Sr. Héctor Schmidt
9. Sr. Tomás Torres Guzmán
10. Recursos técnicos:

    Lic. Aura González

    Sr. César Batalla Hernández

COMITE ASESOR Y CONSULTIVO

Sr. Victoriano Alvarez Messeguer

Lic. Carlos Cebollero

Ing. Luis Cortés Ramos

Lic. José Roberto Feijoó

Sra. Amina Mendoza de Chardón

Hon. Carlos S. Quirós

Dra. María Socorro Lacot

Lic. Antonio Rodríguez Cabanillas

Lic. Lydia Torres González

LISTA DE ESTUDIOS E INFORMES ESPECIALES
BAJO CUSTODIA DE LA COMISION

1. Agropecuario
2. Asuntos del Consumidor
3. Bienestar Social
4. Cultura e Instrucción Pública
5. Desarrollo Económico
6. Hacienda Pública
7. Justicia, Protección y Seguridad Pública
8. Recursos Naturales y Ambiente (Restructuring the Area of Natural Resources and Enviroments)
9. Trabajo y Recursos Humanos
10. Transportación y Obras Públicas
11. Vivienda
12. Recreación y Deportes
13. Servicios Auxiliares
14. Procesamiento Electrónico de Datos
15. Personal
16. Planificación y Presupuesto
17. Regionalización y Descentralización de los Servicios Públicos en Puerto Rico
18. Corporaciones Públicas

Vol. I - Organización y Funciones de las Corporaciones Públicas
II - Autoridad de Tierras
III - Corporación Azucarera
IV - Autoridad Metropolitana de Autobuses
V - Autoridad de los Puertos
VI - Autoridad de Carreteras
VII - Autoridad de Edificios Públicos
VIII - Corporación de Renovación Urbana y Vivienda
IX - Administración de Terrenos
X - Autoridad de Acueductos y Alcantarillados
XI - Autoridad de las Fuentes Fluviales
XII - Autoridad de Comunicaciones
XIII - Banco y Agencia de Financiamiento de la Vivienda
XIV - Administración de Compensaciones por Accidentes de Automóviles
XV - Evaluación y Recomendaciones Generales

19. Informes Especiales

Aspecto de Estructura Organizacional y Gerencial del Sistema Correccional de Puerto Rico
Sistema de Información de Justicia Criminal
Autoridad Metropolitana de Autobuses
Recomendaciones de Implantación Inmediata del Sector de Servicios Auxiliares
Autoridad de los Puertos