

"Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc." abril, 1985

**Estudio de la
Organización y
Funcionamiento de
la Rama Ejecutiva
del Gobierno de
Puerto Rico
1985**



COMITE PARA EL DESARROLLO ECONOMICO DE PUERTO RICO, INC. •

"Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc." abril, 1985

**Estudio de la
Organización y
Funcionamiento de
la Rama Ejecutiva
del Gobierno de
Puerto Rico
1985**



COMITE PARA EL DESARROLLO ECONOMICO DE PUERTO RICO, INC.

COMITE PARA EL DESARROLLO ECONOMICO DE PUERTO RICO, INC.

ESTUDIO DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO
DE LA RAMA EJECUTIVA DEL GOBIERNO
DE PUERTO RICO

1985

PROPIEDAD - BIBLIOTECA
OFICINA DE PRESUPUESTO Y GERENCIA
OFICINA DEL GOBERNADOR

COMITE PARA EL DESARROLLO ECONOMICO DE PUERTO RICO, INC.

JUNTA DE SINDICOS

Presidente
RAFAEL CARRION, JR.
Presidente de la Junta
Banco Popular de Puerto Rico

Vice Presidente
ANTONIO LUIS FERRE
Presidente de la Junta
El Nuevo Día

HERIBERTO ALONSO
Vice Presidente
Sun Refining and Marketing Co.

RAYMOND GONZALEZ
Socio Retirado
Price Waterhouse

LIC. SALVADOR CASELLAS
Socio
Fiddler, González & Rodríguez

TEODORO MOSCOSO
Presidente de la Junta
Farmacias Moscoso

MANUEL L. DEL VALLE
Presidente
Bacardi Corporation

RAFAEL ROCA
Presidente
Puerto Rican American Ins. Co.

LIC. MANUEL DUBON
Socio
Dubón, Dubón & Vázquez

GUILLERMO RODRIGUEZ BENITEZ
Presidente de la Junta
Atlantic Pipe Co.

EL COMITE PARA EL DESARROLLO ECONOMICO DE PUERTO RICO, INC. es una organización investigativa y educacional sin fines de lucro y sin partidismos políticos, respaldada por ciudadanos particulares y entidades comerciales de Puerto Rico, creada con el propósito de desarrollar, a través de investigaciones exhaustivas y discusiones entre destacadas personalidades conocedoras de la materia, posibles soluciones y recomendaciones para el establecimiento de políticas público-privadas a seguir en asuntos de importancia e interés general para la comunidad puertorriqueña.

A tono con estos objetivos, el COMITE PARA EL DESARROLLO ECONOMICO DE PUERTO RICO organizó un Subcomité para que hiciera un estudio sobre "La Organización y Funcionamiento de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico" que presentamos a continuación.

SUBCOMITE SOBRE REORGANIZACION DEL GOBIERNO

MIEMBROS

Presidente
RAYMOND GONZALEZ
Socio Retirado
Price Waterhouse

Vice Presidente
RAFAEL MARTINEZ MARGARIDA
Socio
Price Waterhouse

HERIBERTO ALONSO
Vice Presidente
Sun Refining and Marketing Co.

TEODORO MOSCOSO
Presidente de la Junta
Farmacias Moscoso

CELESTE BENITEZ
Directora Ejecutiva
El Reportero

JAIME RAMON
Presidente
General Gases & Supplies Co.

LIC. MANUEL DUBON
Socio
Dubón, Dubón & Vázquez

GUILLERMO RODRIGUEZ BENITEZ
Presidente de la Junta
Atlantic Pipe Co.

DR. MANUEL MORALES
Director, Escuela Graduada
de Administración Pública
Universidad de Puerto Rico

DIONISIO TRIGO
Presidente
Casera Foods Inc.

DIRECTOR DEL PROYECTO
DR. ELIEZER CURET CUEVAS

PROLOGO

Para alcanzar el Propósito de Puerto Rico, con el cual todos estamos de acuerdo, es imprescindible mejorar la función gubernamental. El elemento principal para alcanzar esto último es la capacidad y la integridad de los dirigentes y ejecutivos del gobierno. Estos, a su vez, necesitan una organización eficaz de la rama ejecutiva y unos procesos administrativos eficientes.

El dotar al Gobierno de Puerto Rico de una organización y administración que lo capacite para descargar más efectivamente sus responsabilidades hacia una sociedad tan diversa y compleja como la nuestra no es tarea fácil. Desde 1948 se han establecido cuatro comisiones oficiales de reorganización de la rama ejecutiva, las cuales han hecho valiosas aportaciones a este fin. No obstante, a medida que se va ajustando la organización, la sociedad continúa evolucionando y sus problemas siguen haciéndose más complejos. Por esta razón, la reorganización del gobierno es una tarea que no termina y requiere un esfuerzo constante.

Indudablemente que la Administración del Gobierno de Puerto Rico debe enfrentarse al reto de armonizar su estructura a las necesidades de la sociedad contemporánea. Para realizar esto, entendemos que es necesario instituir un mecanismo para estudiar, planificar y llevar a cabo la reorganización.

El Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico desea hacer su aportación a este esfuerzo. Con este propósito, le ha encomendado a un Subcomité especial compuesto de algunos de sus miembros y otros ciudadanos particulares realizar un estudio de la organización y funcionamiento de la rama ejecutiva de nuestro gobierno. La composición de dicho Subcomité representa, colectivamente, un profundo conocimiento de la teoría y las técnicas de gerencia y una amplia experiencia ejecutiva, tanto en el sector público como en el privado.

Se ha realizado este estudio a la luz del desenvolvimiento histórico de nuestro gobierno y sociedad desde 1940 y tomando en consideración los hallazgos y recomendaciones de las distintas comisiones oficiales que han examinado la organización de la rama ejecutiva. Este Subcomité ha evaluado los objetivos y criterios que han servido de orientación a los cambios en la estructura gubernamental a través de este período de tiempo y, además, ha analizado los problemas que afectan la organización y funcionamiento del gobierno en el presente. Como resultado de este esfuerzo, el Subcomité ha diseñado una estrategia para la organización de la rama ejecutiva y formulado una serie de recomendaciones para modernizar y mejorar la efectividad de la estructura, gerencia, y procesos y sistemas administrativos del sector público.

Este estudio del Subcomité ha estado restringido por las limitaciones de recursos, tiempo, accesibilidad y autoridad para examinar internamente el funcionamiento de los organismos públicos. No le ha sido posible, por lo tanto, hacer determinaciones sobre la viabilidad económica y técnica de sus recomendaciones y diseñar un plan de implantación que indique las modificaciones necesarias en las funciones y organización interna de los departamentos, agencias y otros organismos, o en su ubicación en la rama

ejecutiva. Esta es una tarea que le corresponde, más bien, a una comisión oficial de reorganización que cuente con los amplios recursos financieros que se requieren para tal diversidad, complejidad y profundidad de estudios.

Las bases del estudio del Subcomité han sido los conocimientos, experiencias y juicio de un grupo de ciudadanos que, evidentemente, poseen las cualificaciones necesarias para darle peso y credibilidad a sus conclusiones. Este grupo ha producido una estrategia y recomendaciones que representan innovaciones substanciales en el organización y administración del sector público. La compleja tarea de modificar la estructura y funcionamiento del gobierno para adaptarlo a los requerimientos de nuestra sociedad en la década del 80 demanda este tipo de pensamiento de avanzada. Esperamos que esta aportación le sea de valor al organismo que el gobierno cree para hacerle frente a este reto y que le sirva de orientación para trascender los enfoques tradicionales de una reorganización formal.

El Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico auspicia la divulgación de este informe del Subcomité como una aportación valiosa al debate vigoroso para mejorar la eficiencia del sector público. No respalda en concreto todas y cada una de las conclusiones y recomendaciones del Subcomité pero entiende que el conjunto de las mismas, por su valor intrínseco, amerita el análisis y el debate público.

"If men were angels, there
would be no need of government."

- Jerome Frank

TABLA DE CONTENIDO

<u>Capítulo</u>	<u>Pág.</u>
Prólogo	i
I. Análisis histórico del crecimiento del gobierno	1
A. Evolución de la rama ejecutiva	1
B. Informes de comisiones de reorganización	5
C. Características de la organización de la rama ejecutiva	7
D. Cambios en las circunstancias básicas	8
E. Conclusiones	11
II. Objetivos y criterios de organización	14
A. Consolidación de funciones similares	14
B. Dirección y control por el Primer Ejecutivo	18
C. Énfasis a aspectos estructurales	19
D. Uso del instrumento de las corporaciones públicas	20
E. Centralización de servicios generales especializados	30
F. Expansión de funciones del gobierno	32
G. Conclusiones	33
III. Problemas en la organización y funcionamiento de la rama ejecutiva	37
A. Problemas normativos	38
B. Problemas políticos	40
C. Problemas estructurales	41
D. Problemas operacionales y administrativos	43
E. Problemas gerenciales y de personal	45
F. Problemas económicos	46
G. Conclusiones	48
IV. Visión de conjunto de la organización del gobierno	51
A. Evaluación de criterios básicos	51
B. Atención simultánea a la administración y organización	55
C. Objetivos y alcance del plan	55
D. Estrategia de organización	58
E. Conclusiones	65

V. Recomendaciones	66
A. Plan de descentralización estructural	68
B. Otras medidas de organización y administración	75
C. Sistemas de control interno y de responsabilidad pública	78
D. El sector de corporaciones públicas	80
E. Guías para una estrategia de implementación	85
F. Conclusiones	86
G. Ventajas y beneficios del plan	87
Apéndices	90
1. Resumen de Informe de la Comisión de Reorganización de 1949	91
2. Resumen de Informe de la Comisión de Reorganización de 1971	94
3. Resumen del Informe Parcial del Comité de Reorganización de 1976	102
4. Resumen de Informe de la Comisión de Reorganización de 1980	105

CAPITULO I

ANALISIS HISTORICO DEL CRECIMIENTO DEL GOBIERNO

A medida que ha progresado el proceso de desarrollo económico y político de Puerto Rico, el cual cobró auge en la década de 1940, la estructura de la rama ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico ha evolucionado, el ámbito de sus responsabilidades y funciones se ha expandido, su importancia relativa a la economía del país ha crecido, y se ha ampliado su participación en el desenvolvimiento de la sociedad. Estos cambios han respondido a las circunstancias históricas, políticas y económicas que prevalecían en las décadas de 1940 y 1950. Se consideraba entonces que, para poder llevar a cabo el desarrollo económico y político, era necesario que el gobierno asumiera el liderato del proceso, desempeñando un papel más activo y directo en la dirección de la vida de la sociedad.

A. Evolución de la rama ejecutiva

La organización de la rama ejecutiva en 1940 era simple y no le permitía al gobierno asumir dichas responsabilidades. Consistía de aproximadamente 46 organismos, a saber: 8 departamentos ejecutivos y 15 agencias adscritas a los mismos; la Oficina del Gobernador y 3 oficinas adscritas a ella; 17 agencias ejecutivas autónomas o semi-autónomas; y 2 corporaciones públicas.[1] La administración pública empleaba entonces 13,000 personas, lo cual representaba

el 2.5 por ciento del empleo total en la isla, y generaba un ingreso neto de \$ 19.2 millones, o el 8.5 por ciento del ingreso neto total.[2]

El crecimiento en el tamaño y complejidad del gobierno desde entonces ha sido substancial y contínuo. Ya para 1949 el número de organismos que componían la rama ejecutiva se había multiplicado a 77, consistiendo de la Oficina del Gobernador y 8 departamentos ejecutivos; 57 oficinas o agencias ejecutivas autónomas, semi-autónomas o adscritas a algún departamento; y 12 corporaciones públicas. La reorganización de 1950 racionalizó este crecimiento, consolidando unidades y definiendo las líneas de autoridad y responsabilidad. Como resultado, aunque continuó creciendo el tamaño del gobierno, se redujo el número de organismos a 60, consistiendo de la Oficina del Gobernador, 8 departamentos ejecutivos, 39 oficinas o agencias ejecutivas y 12 corporaciones públicas.[3]

En 1970, la rama ejecutiva se había expandido otra vez a 81 organismos, de los cuales 10 eran departamentos ejecutivos, 27 corporaciones públicas y 44 agencias de varios tipos.[4] En 1980 había 103 organismos, de los cuales 14 eran departamentos ejecutivos, 13 organismos que formaban parte de la Oficina del Gobernador, 37 agencias ejecutivas y 39 corporaciones públicas.[5]

Para fines de comparación, se incluyen en las próximas páginas los diagramas de la organización del Estado Libre Asociado en 1950 y 1984. (Ver Gráficas 1 y 2.)

Es natural que, debido a la multiplicación de la población y a la creciente diversificación y complejidad de la sociedad, ocurra también una expansión del tamaño del gobierno. Su crecimiento absoluto es indispensable. No obstante, hemos enfatizado la forma como se ha ampliado el gobierno porque envuelve también un extraordinario crecimiento relativo.

Desde sus modestos inicios de 1940, la importancia del gobierno dentro del quehacer económico de Puerto Rico ha cobrado una importancia tan extraordinaria que ya a 1950 empleaba el 11.1 % de la mano de obra total y generaba el 16.5 % del ingreso, y para 1980 absorbía el 37.5 % del empleo total, mientras que aportaba el 31.6 % del ingreso neto nacional. De hecho, hoy día, el Gobierno de Puerto Rico es el patrono más importante de nuestra economía. (Ver Tabla 1, página 6.) Hemos traído este análisis hasta el 1980 solamente, a pesar de que existe la mayor parte de las estadísticas hasta el 1984, por nuestro interés en hacer la comparación por decenios y porque no hay disponibles todavía, a dicho año, algunos datos imprescindibles para derivar la estimación del empleo total en el sector público. No obstante, todo tiende a indicar que la tendencia ascendente en la importancia relativa del sector público ha continuado hasta el presente.

La magnitud y desproporción de este crecimiento relativo son motivo de gran preocupación para nosotros, así como la falta de control con que en ocasiones ha ocurrido el mismo.

B. Informes de comisiones de reorganización

El crecimiento y expansión de la rama ejecutiva ha estado orientado, teóricamente, por cuatro estudios de organización que se han realizado durante este período de tiempo por distintas comisiones como se describe a continuación:

1. Comisión de Reorganización de 1949 presidida por James H. Rowe.
2. Comisión de Reorganización de 1971 presidida por Luis Montañez Reyes.
3. Comité de Reorganización de 1976 presidido por Ramón García Santiago.

Tabla 1

IMPORTANCIA RELATIVA DEL GOBIERNO
EN LA ECONOMIA DE PUERTO RICO
(Años seleccionados)

Concepto	1950	1960	1970	1980
INGRESO NETO GENERADO (Millones de dólares)				
Total Puerto Rico	614	1348	3668	9213
Total gobierno	102	240	815	2914
Gobs. estatal y municipal	70	175	610	1896
Empresas públicas	32	65	205	1018
Por ciento gobierno a total Puerto Rico	16.5	17.8	22.2	31.6
EMPLEO (Miles de personas)				
Total Puerto Rico	596	543	636	753
Total gobierno	66	85	142	282
Administración pública	45	62	106	184
Empresas públicas (Estimado)*	21	23	36	98
Por ciento gobierno a total Puerto Rico	11.1	15.6	22.3	37.5
GASTOS DE OPERACION GOBIERNOS ESTATAL Y MUNICIPALES (Millones de dólares)				
A precios corrientes	110	287	1105	3570
A precios constantes de 1954	123	248	722	1348
Indice de aumento real	1.00	2.01	5.87	10.96

Fuente: Junta de Planificación, Ingreso y Producto 1981.
Id., Informe Económico al Gobernador 1982.

* Se obtuvo este estimado asumiendo la misma proporción a la Administración Pública que en el ingreso neto generado.

4. Comisión de Reorganización de 1980 presidida por Wallace González Oliver.

Incluimos en el apéndice un resumen de cada uno de estos informes.

Hubo una gran coincidencia en la orientación, enfoques, criterios, hallazgos y recomendaciones de estos estudios. El objetivo principal de todos ellos fue fortalecer la rama ejecutiva y mejorar su funcionamiento. Las recomendaciones de estas comisiones tendían a aumentar la autoridad y responsabilidad del Primer Ejecutivo, proveyéndole los medios para desempeñar con mayor efectividad sus funciones de dirección y control de la operación del gobierno. Sus principales preocupaciones eran la centralización de autoridad; la eliminación de duplicación y conflictos de servicio; la simplificación de las líneas de responsabilidad y la reducción en el número de organismos en virtud de su agrupación por áreas funcionales; la planificación y coordinación de las actividades de los distintos programas; y el fortalecimiento del control ejecutivo sobre las empresas públicas.

C. Características de la organización de la rama ejecutiva

Los rasgos principales que caracterizan la evolución en la estructura de la rama ejecutiva que se ha realizado desde la década de 1940 hasta el presente han sido:

1. La centralización de responsabilidades y poderes en el gobierno estatal.

2. El fortalecimiento de la autoridad del Primer Ejecutivo para facilitarle la dirección y control de la rama ejecutiva.

3. La consolidación de unidades operacionales pequeñas que se encontraban dispersas a través de distintas jurisdicciones políticas o

departamentos ejecutivos en unidades operacionales grandes a los fines de aprovechar las economías de funcionamiento en grande escala.

4. La reagrupación de funciones operacionales y la integración en un solo organismo de funciones similares.

5. La utilización del concepto de corporaciones o empresas públicas como instrumento para proveer ciertos servicios o desarrollar ciertos programas librándose de las limitaciones características de las agencias gubernamentales.

6. El establecimiento de sistemas, normas y procedimientos uniformes de funcionamiento, administración y personal.

Debido a que el proceso de crecimiento de la rama ejecutiva ha sido continuo, añadiéndose funciones y creándose numerosas nuevas agencias y organismos por cada administración, la expansión no ha procedido siempre de acuerdo a los criterios generales de organización que se han formulado en los distintos estudios. Se ha observado también un fuerte elemento de improvisación, de falta de coordinación y de violación de los criterios de organización que se habían adoptado. Como resultado, a pesar de las recomendaciones de las distintas comisiones para la consolidación de organismos, lo que se ha experimentado ha sido una proliferación de los mismos y una creciente complejidad de la estructura de organización, según puede apreciarse en los diagramas de organización. (Gráficas 1 y 2, páginas 3 y 4.)

D. Cambios en las circunstancias básicas

Simultáneamente con el crecimiento y expansión del gobierno, se han transformado también las circunstancias económicas, políticas y sociales que dieron base a la evolución ya descrita en la forma de organización del

gobierno. Algunos de los cambios de mayor relevancia para los propósitos de este estudio han sido:

1. Cambios demográficos [6]

a. La población ha crecido en 71 por ciento: de 1.9 millones de personas en 1940 a 3.2 millones en 1980.

b. La población se ha urbanizado. En 1940, el 30 por ciento de la población era urbana, habiendo aumentado esta proporción a 67 por ciento en 1980.

c. La proporción de población adulta ha aumentado. La edad mediana de la población ha subido de 19.2 a 24.6 años entre 1940 y 1980 y la proporción de la población entre 20 y 65 años de edad se ha expandido de 45 a 50 por ciento en el mismo período de tiempo.

d. Se ha elevado el nivel educativo de la población. El índice de alfabetización ha subido de 68 a 91 por ciento y la proporción de la matrícula escolar a la población de edad escolar ha aumentado de 33 a 76 por ciento entre 1940 y 1980.

2. Desarrollo de la economía [7]

a. El producto bruto de la economía, en términos reales, se ha multiplicado en 8.3 veces entre 1940 y 1980.

b. La estructura económica se ha diversificado: de una economía esencialmente agrícola en 1940 a una en que la manufactura, construcción, transportación y servicios públicos representan el 47 por ciento de la producción total.

c. Se ha elevado el ingreso personal real per cápita de \$ 213 en 1940 a \$ 1,257 en 1980.

3. Aumento en el tamaño e importancia relativa del gobierno

Puede observarse por los datos presentados en la Tabla 1, página 6, la forma como el tamaño del gobierno ha aumentado en términos del ingreso y empleo generados en el sector. El número de empleados en el sector público ha aumentado en 4.5 veces entre 1950 y 1980. Se indica también en dicha tabla el incremento en los gastos de operación de los gobiernos estatal y municipales. En términos reales, dichos gastos se han multiplicado en 11 veces en los 30 años de referencia. La importancia relativa del gobierno ha crecido en forma tal que en 1980 el sector público representaba aproximadamente el 35 por ciento de la economía total de Puerto Rico.

4. Diversificación y cambios en la naturaleza de las funciones gubernamentales y los servicios públicos

En 1940 el gobierno de Puerto Rico desempeñaba las funciones tradicionales de gobierno a través de 8 departamentos ejecutivos: Agricultura y Comercio, Interior, Justicia, Hacienda, Trabajo, Salud, Instrucción y Auditoría. Descargaba, además, otras responsabilidades tradicionales a través de agencias ejecutivas tales como protección y seguridad, atención de emergencias, reglamentación y supervisión de algunas actividades, vivienda, actividades culturales, seguros obreros, seguros de cosechas, etc.

El diagrama de organización de 1984, página 4, indica como se han multiplicado las funciones del gobierno, rompiendo los límites tradicionales y extendiéndose a prácticamente todos los aspectos de la vida de la sociedad. Entre las funciones actuales que no eran responsabilidad del gobierno en 1940 podemos enumerar las siguientes: promoción del desarrollo industrial, agrícola, comercial y turístico; inversión directa de capital en y operación de empresas de producción agrícola, de producción industrial y de servicios como transportación y comunicación; la posesión y operación de los servicios públicos; la compra, construcción y posesión de bienes inmuebles para uso

industrial, comercial y de servicios; la provisión de servicios financieros, de seguros, de recreación, de transportación, etc.; la protección de derechos civiles, derechos del consumidor, de la calidad del ambiente, etc.; la explotación de los recursos naturales; y agencias para darle al gobierno una administración técnica moderna y efectiva, tales como planificación, presupuesto, personal y gerencia.

Nuestro examen del crecimiento histórico del gobierno de Puerto Rico ha sido, más bien, descriptivo en la forma más objetiva posible. No debe interpretarse como una censura general de la expansión y diversificación de las funciones y responsabilidades del gobierno en nuestra sociedad. Consideramos que el crecimiento del sector público ha respondido en gran parte a necesidades del desenvolvimiento social, político y económico de Puerto Rico y que muchas de las expansiones citadas arriba fueron correctas y necesarias. Simultáneamente, entendemos que algunas de las expansiones del gobierno han sido cuestionables, pero posponemos su identificación para capítulos posteriores.

E. Conclusiones

El proceso de crecimiento de la rama ejecutiva ha sido continuo desde 1940, añadiéndose funciones y creándose nuevas agencias y organismos por cada administración. Como resultado, se ha expandido substancialmente el tamaño del gobierno, tanto en términos absolutos como en su importancia relativa a la economía y la sociedad puertorriqueña. La rama ejecutiva estaba constituida en 1984 por un complejo conglomerado de 108 departamentos, agencias, corporaciones, juntas y oficinas.

En términos generales, el crecimiento del gobierno ha estado orientado por una serie de criterios de organización cuyo objetivo era fortalecer la

estructura de la rama ejecutiva y mejorar la efectividad y eficiencia en su funcionamiento. Pero ha ocurrido también una expansión improvisada y descontrolada, en violación, a veces, de los criterios de organización establecidos. Esto ha contribuido a la complejidad y dificultades de coordinación y administración de la rama ejecutiva.

Se ha señalado, además, que las circunstancias básicas en el orden social, político y económico que justificaron la expansión del gobierno en las décadas de 1940 y 1950 han cambiado radicalmente desde entonces.

NOTAS AL CAPITULO I

- [1] Informe de la Comisión de Reorganización de 1949 presidida por James Rowe.
- [2] Junta de Planificación: Informe Económico al Gobernador 1982.
- [3] Informe de la Comisión de Reorganización de 1949 presidida por James Rowe.
- [4] Informe de la Comisión de Reorganización de 1971 presidida por Luis Montañez Reyes.
- [5] Informe de la Comisión de Reorganización de 1980 presidida por Wallace González Oliver.
- [6] U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census: Census of Population 1940 and 1980.
- [7] Junta de Planificación: Ingreso y Producto 1981;
Informe Económico al Gobernador 1982.

CAPITULO II

OBJETIVOS Y CRITERIOS DE ORGANIZACION

La evolución de la forma de organización de la rama ejecutiva durante el período objeto de este examen y los distintos estudios de reorganización que se han realizado han compartido en su orientación los siguientes objetivos y criterios básicos de organización:

- La consolidación de funciones y unidades operacionales similares.
 - El mejoramiento y fortalecimiento de la dirección y control del Gobernador sobre la rama ejecutiva.
 - Mayor énfasis a los aspectos estructurales de la organización que al funcionamiento de los programas.
 - Preferencia por la utilización del mecanismo de las corporaciones públicas.
 - La centralización de los servicios generales especializados.
 - La expansión de responsabilidades y funciones del gobierno.
- Procederemos a continuación a analizar y evaluar estos criterios comunes.

A. La consolidación de funciones y unidades operacionales similares para mejorar la eficiencia en el funcionamiento de los programas.

Siguiendo este criterio, se han recogido servicios que se prestaban por diversas agencias y jurisdicciones políticas para concentrarlos en una sola entidad de tamaño mayor. La justificación teórica para esta consolidación ha

sido el principio de economías de funcionamiento en grande escala. Al consolidar unidades pequeñas que funcionaban en forma dispersa, se hacía viable el acceso a recursos técnicos, gerenciales y financieros superiores y, teóricamente, se podían reducir los costos unitarios de operación al distribuir los cargos fijos entre un volumen mayor de operaciones.

Podemos ilustrar la aplicación de este criterio con varios ejemplos históricos. Los servicios de acueductos eran responsabilidad de los gobiernos municipales y fueron consolidados en la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, una corporación pública del gobierno estatal. Se transfirió la administración de sistemas escolares y de salud de los gobiernos municipales a departamentos ejecutivos estatales. Se centralizó la recaudación de contribuciones en el Departamento de Hacienda. Se concentró la responsabilidad por el desarrollo de vivienda pública en la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda.

La aplicación de este criterio en las condiciones que caracterizaban el gobierno, la economía y la sociedad puertorriqueña en las décadas de 1940 y 1950 tenía un gran sentido teórico y pragmático. El aparato gubernamental de entonces era limitado; su importancia relativa en la economía del país, reducida; y sus unidades operacionales, muy pequeñas. A base de esta situación la gerencia gubernamental de entonces podía inferir que se realizaban las funciones públicas a una escala muy reducida y con un nivel de eficiencia bajo.

El efecto de los cambios organizativos ya descritos durante las décadas del 40 y el 50 fue una mejoría cualitativa apreciable de los servicios y la extensión de los mismos a una proporción creciente de la población. La gestión gubernamental en una escala mayor permitió la introducción de innovaciones tecnológicas que no son viables cuando se funciona en una escala pequeña.

Además, hizo disponible un flujo mayor de capital para la expansión de los servicios gracias a la mayor productividad de una economía en rápido desarrollo y al acceso a las fuentes de crédito en Estados Unidos. Presumiblemente, la evolución de la estructura de organización del gobierno en esta forma contribuyó también a reducir los costos unitarios de operación. Esta hipótesis, sin embargo, no ha sido corroborada. No hemos encontrado estudio o análisis alguno que confirme tal resultado.

En 1950, cuando ya se habían expandido considerablemente las funciones del gobierno y se había completado la reorganización de su estructura a base del estudio de la Comisión Rowe de 1949, los presupuestos combinados de gastos de funcionamiento del gobierno estatal y de los gobiernos municipales sumaron \$123 millones (a precios constantes de 1954). Esto era equivalente al 14 por ciento del producto bruto de la economía. Treinta años después, en 1980, esta cifra se había multiplicado en once veces, ascendiendo entonces a \$1,348 millones, o sea, el 32.5 por ciento del producto bruto. (Véase Tabla 1, p. 6.)

Más relevante aún, en 1980 los presupuestos de gastos de operación de los siguientes departamentos y agencias eran (a precios constantes de 1954): [1]

	Millones de <u>dólares</u>
Departamento de Instrucción	244
Sector de Agricultura	145
Departamento de Salud, A.F.S.S. y A.S.M.	119
Departamento de la Vivienda, CRUV y Banco de la Vivienda	119
Departamento de Transportación y Obras Públicas, Autoridad de Carreteras	111

Esto significa que hay en esta década cinco departamentos o sectores gubernamentales cuyo tamaño individual es mayor o comparable al conjunto del gobierno estatal y todos los gobiernos municipales en 1950.

El presupuesto de gastos de funcionamiento del Gobierno Municipal de San Juan en 1980 ascendió a \$ 65 millones (a precios constantes de 1954).[2] Esto quiere decir que el gobierno de este solo municipio en 1980 representaba más de la mitad del gobierno estatal y los gobiernos municipales combinados en 1950.

Estos datos demuestran la magnitud del crecimiento que se ha experimentado en el tamaño del gobierno, sus unidades operacionales y sus subdivisiones políticas. El continuar consolidando unidades o funciones en el gobierno estatal o sus departamentos no se trata ya de meramente recoger unidades pequeñas y dispersas para formar una unidad mayor más eficiente. Se trata ahora de continuar añadiendo funciones a unidades que por sí solas son ya mayores de lo que era el gobierno en su totalidad al comenzar este proceso. Mantener este criterio en vigor presupone que el principio de economías de funcionamiento en grande escala no tiene límites. La experiencia que hemos observado en el crecimiento de la rama ejecutiva indica que se ha mantenido a través de todo el proceso la creencia de que, mientras más grande la organización, más efectiva y eficiente será.

Es tiempo ya de cuestionar este supuesto dado el caso que las economías de la operación en grande escala no son infinitas. A medida que una unidad de producción va creciendo, se llega eventualmente a un tamaño óptimo. De ahí en adelante, el crecimiento adicional da paso al principio de rendimientos menguantes en que, a medida que aumenta el tamaño, se incurre en las deseconomías del funcionamiento en grande escala, se reduce la eficiencia y aumentan los costos unitarios de operación.

Es necesario determinar cuales de los organismos del gobierno han rebasado ya su tamaño óptimo.

B. El mejoramiento y fortalecimiento de la dirección y control del Gobernador sobre la rama ejecutiva a fin de mejorar la efectividad de la administración para alcanzar sus objetivos programáticos.

Todos los estudios de reorganización y las recomendaciones y medidas adoptadas han tenido como uno de sus criterios básicos que el Gobernador pueda descargar más efectivamente sus responsabilidades como Primer Ejecutivo. Se citan como los principales obstáculos hacia este fin la proliferación de los organismos, la creciente complejidad de las funciones gubernamentales, y la insuficiencia de la información y los mecanismos gerenciales a la disposición del Gobernador.

Los planes de reorganización que se han propuesto han tratado de resolver esta situación por los siguientes medios:

a. Reduciendo el número de organismos que dependen directamente del Primer Ejecutivo.

b. Consolidando organismos y funciones.

c. Agrupando funciones en sectores o áreas programáticas de gobierno bajo la dirección de un Secretario en el cual el Gobernador pueda delegar parcialmente sus responsabilidades de dirección y control.

d. Fortaleciendo la Oficina Ejecutiva del Gobernador y los organismos gerenciales especializados que le dan sostén (Presupuesto, Planificación y Personal).

A pesar de estos esfuerzos, no se ha podido resolver el problema debido a diversas circunstancias. Excepto por la reorganización de 1950, no ha sido posible llevar a cabo ninguno de los planes de reorganización. Solamente se

han podido adoptar medidas parciales y de alcance limitado. (Por ejemplo, no se ha podido implantar la propuesta consolidación de las funciones de presupuesto y planificación en una Oficina de Gerencia.)

Al mismo tiempo, el gobierno ha seguido creciendo, añadiéndose nuevas y variadas agencias y organismos que son creados sobre una base ad hoc, sin atenerse a un plan definido de organización. Por otro lado, el esfuerzo por mejorar la función ejecutiva del Gobernador a base de la consolidación de unidades ha tenido un importante e imprevisto efecto negativo. En la medida en que se subdivide y delega el alcance del control ejecutivo al ocurrir la consolidación de funciones, generalmente se cierran también los canales de información. Como resultado, en vez de tener más y mejor información para resolver los problemas, el Primer Ejecutivo recibe menos información y por medio de un solo canal, al mismo tiempo que esta información llega a él más digerida y acondicionada por los funcionarios subalternos. En esta forma, se va aislando al Gobernador del contacto con el mundo exterior y con puntos de vista y fuentes de información independientes.

C. Mayor énfasis a los aspectos estructurales de la organización que al funcionamiento de los programas.

Los estudios de reorganización han concentrado su atención en el diseño de la organización estructural como parte de su objetivo de simplificar y clarificar las líneas de autoridad y responsabilidad para fortalecer el control ejecutivo y hacer una rama ejecutiva más efectiva. Pero no basta, para lograr estos objetivos, con rediseñar la estructura ya que la efectividad de los programas públicos es una función no solamente de la forma de organización del gobierno sino, además, de la calidad de la gerencia y de la forma como esta orienta y lleva a cabo los programas. Esto requiere la selección del

personal ejecutivo a base de su capacidad y competencia, el entrenamiento adecuado del personal de operaciones, y el establecimiento de sistemas, métodos y procedimientos eficaces. Al no prestarle atención a estos aspectos, se han estado ignorando los problemas de administración al nivel de las agencias que impiden que sus directores provean el liderato necesario y descarguen con efectividad sus responsabilidades ejecutivas. Para mejorar el funcionamiento de la rama ejecutiva es necesario que, además de reformular su estructura organizacional, se cree el ambiente en el cual la gerencia pueda administrar mejor los programas de gobierno.

D. Preferencia por la utilización del mecanismo de las corporaciones públicas para realizar programas de gobierno de alta prioridad.

La mayor expansión de la rama ejecutiva ha ocurrido en el área de las corporaciones públicas. Había 2 empresas públicas en 1940, aumentando a 12 en 1950, a 27 en 1970 y a 44 en 1984. Ha prevalecido el criterio de que la corporación pública es el instrumento más efectivo para prestar ciertos servicios o desarrollar ciertos programas gubernamentales a los cuales se les desea dar más alta prioridad.

Las razones y argumentos para justificar la preferencia por la utilización del instrumento de las corporaciones públicas han sido sólidas y convincentes. La organización corporativa es más eficaz que la forma tradicional de organización departamental por su mayor flexibilidad en la administración y operación de los programas. Además, la organización de programas bajo la forma de corporaciones públicas los libera de las limitaciones y reglamentaciones administrativas que se aplican a las agencias gubernamentales regulares y que tienen el efecto de dilatar las operaciones. Otra razón para preferir las corporaciones públicas fue que permitían ampliar

la base de crédito del gobierno y le facilitaban el acceso a los mercados de capital en Estados Unidos.

Para facilitar una evaluación de la aplicación de este criterio a la organización de la rama ejecutiva, es necesario describir primeramente la naturaleza y composición del sector de las empresas públicas. A base del esquema de clasificación de las corporaciones públicas propuesto por la Comisión de Reorganización de 1980, podemos distribuir las empresas públicas existentes en 1984 como sigue: [3]

1. Corporaciones de agencias. (Hay 12.)

Estas son las empresas que tienen la responsabilidad de proveer servicios o de administrar ciertas funciones a una o varias agencias del gobierno. Se incluyen, además, empresas que prestan o venden algún servicio al público o a entidades privadas, pero dentro del marco de referencia de las funciones de un departamento gubernamental y sin fines de lucro. No se espera que estas empresas funcionen sobre bases comerciales o que sean autosuficientes económicamente. Las corporaciones incluídas en este grupo son:

- a. Administración de Terrenos
- b. Corporación del Nuevo Centro de San Juan
- c. Corporación de Empresas Correccionales
- d. Autoridad de Edificios Públicos
- e. Administración de Servicios Médicos
- f. Autoridad de Carreteras
- g. Administración de Fondos de Compensación al Paciente
- h. Corporación de Industrias de Ciegos, etc.
- i. Corporación de Renovación Urbana y Vivienda
- j. Autoridad de Conservación y Desarrollo de Culebra
- k. Autoridad para el Manejo de Desperdicios Sólidos

1. Agencia de Financiamiento Municipal

2. Corporaciones programáticas departamentales. (Hay 12.)

Estas son las empresas que tienen la responsabilidad de realizar alguna función básica relacionada con algún programa de gobierno orientado hacia el sector privado. Principalmente están relacionadas con actividades de desarrollo económico o social, y su propósito básico es complementar y dar sostén al programa. No se espera que funcionen sobre bases comerciales ni que sean autosuficientes económicamente. Las corporaciones incluídas en esta categoría son:

a. Compañía de Desarrollo Cooperativo

b. Compañía de Turismo

c. Corporación de Crédito Agrícola

d. Corporación de Desarrollo Rural

e. Autoridad de Tierras

f. Administración del Derecho al Trabajo

g. Compañía de Desarrollo Comercial

h. Compañía de Fomento Industrial

i. Banco de Financiamiento de la Vivienda

j. Corporación de Desarrollo de Recursos Minerales

k. Corporación para el Desarrollo de Recursos Marinos, etc.

l. Autoridad para el Financiamiento de Facilidades Industriales, Médicas y de Control de la Contaminación Ambiental.

3. Instituciones no-pecuniarias para fines culturales, educativos, recreativos, artísticos o de investigación a nombre del gobierno. (Hay 10.)

a. Universidad de Puerto Rico

b. Estación Experimental Agrícola

- c. Servicio de Extensión Agrícola
- d. Corporación de las Artes de la Representación
- e. Corporación del Conservatorio de Música
- f. Corporación del Centro de Bellas Artes
- g. Corporación de la Orquesta Sinfónica
- h. Instituto de Cultura Puertorriqueña
- i. Instituto de Artes e Industrias Cinematográficas
- j. Compañía de Fomento Recreativo

4. Corporaciones públicas comerciales. (Hay 9.)

Se clasifican así a las empresas públicas responsables de la venta de bienes o servicios al público sobre bases comerciales. Se espera que sean autosuficientes económicamente en sus operaciones y en sus inversiones en mejoras permanentes. Se han incluido en esta categoría las siguientes corporaciones:

- a. Autoridad de las Navieras
- b. Autoridad de Teléfonos
- c. Corporación Azucarera
- d. Autoridad de Comunicaciones
- e. Autoridad de Acueductos y Alcantarillados
- f. Autoridad de Energía Eléctrica
- g. Autoridad de los Puertos
- h. Autoridad Metropolitana de Autobuses
- i. Administración de Compensación por Accidentes de Automóviles

El Banco Gubernamental de Fomento no es susceptible de clasificación en ninguna de estas categorías debido a que sus funciones son de un carácter y naturaleza mixtos que corresponden a tres de los grupos arriba indicados.

Nuestro examen del sistema de corporaciones públicas se ha limitado a solamente tres aspectos: la proliferación de organismos, los resultados financieros de su operación y su impacto sobre la deuda pública de Puerto Rico.

La Proliferación de Organismos

Un examen de la lista de empresas públicas existentes en 1984 revela que ha ocurrido una proliferación excesiva de organismos la cual ha afectado el funcionamiento de este sector.

Cuando la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1971 hizo su estudio, había en funciones 27 corporaciones públicas. Concluyó entonces la Comisión que el concepto de corporaciones públicas se había proliferado excesivamente. [4] Inicialmente, esta forma de organización había servido principalmente para proveer la flexibilidad operacional y financiera requerida por empresas públicas generadoras de ingreso y cuyo propósito era promover el desarrollo económico y social de Puerto Rico. Pero recientemente, concluyó la Comisión, las corporaciones públicas han sido usadas indiscriminadamente por casi cualquier programa de alta prioridad, incluyendo muchas que son comparables a programas administrados normalmente por departamentos de gobierno en Puerto Rico y otros lugares.

Señaló la Comisión que las corporaciones públicas existentes en 1970 representaban una proporción muy alta del empleo total del gobierno y una proporción mayoritaria de los gastos y la deuda pública. Requerían, además, asignaciones substanciales de fondos públicos para financiar deficits operacionales e inversiones en mejoras permanentes.

Ocho años más tarde, la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1980 llegó a la siguiente conclusión con respecto a las corporaciones públicas:

"La multiplicación de este tipo de organización se ha debido a distintos factores. El éxito inicial de algunas de ellas llevó a muchos a la conclusión que esta era la forma efectiva de solucionar cualquier problema y así surgieron corporaciones públicas en prácticamente todos los sectores gubernamentales. En años posteriores se pensó igualmente con respecto a los bancos, y así se organizaron el Banco Obrero, el Banco Cooperativo, el Banco de la Vivienda, etc. Cada sector buscaba la solución a sus problemas en un banco y se pedía la creación de un Banco Agrícola, Banco del Comerciante, Banco del Mueblero y otros. Un factor adicional que contribuyó a la proliferación de las corporaciones públicas fue la conveniencia para algunos departamentos gubernamentales de transferir algunas de sus funciones a organismos que estuvieran exentos de los controles generales aplicables a las agencias departamentales tradicionales." [5]

Finalmente, esta Comisión concluyó que era evidente que en Puerto Rico se había vulnerado el concepto de corporación pública, no solamente por su proliferación excesiva sino, además, porque se había utilizado para actividades que no correspondían propiamente a una entidad de tal naturaleza sino a una organización gubernamental convencional.

Resultados Financieros

La operación del sistema de corporaciones públicas ha sido financieramente insatisfactorio. Su ingreso neto combinado ha sido siempre muy

bajo y, desde 1972, han estado experimentando, como grupo, pérdidas crecientes. El ingreso (pérdida) neto de operaciones combinado de todo el sistema ha fluctuado como sigue, por años seleccionados: [6]

<u>Año</u>	Millones de dólares, <u>a precios corrientes</u>
1950	3.2
1960	5.5
1970	5.5
1975	(63.1)
1976	(77.9)
1977	(115.9)
1978	(49.9)
1979	(106.4)
1980	(68.2)
1981	(107.5)

De acuerdo al estudio de la Comisión de Reorganización de 1980, había 34 empresas públicas en funcionamiento en dicho año cuyo flujo de fondos combinado ascendió a \$ 3.0 miles de millones como sigue: [7]

	Millones de dólares, <u>a precios corrientes</u>
Usos de fondos:	
Costos de operación	1,685
Mejoras de capital	828
Servicio de la deuda	<u>506</u>
Total usos de fondos	3,019
Menos fondos propios	<u>2,123</u>
Requisitos de fondos adicionales	<u>896</u>

Provistos por:

Asignaciones del E.L.A.	403
Deuda pública	260
Transferencias federales	198
Otras	<u>35</u>
Total	<u>896</u>

De las empresas en funcionamiento en 1979, había 9 en la categoría de comerciales, las cuales hemos enumerado arriba en el Apartado "D". Su flujo de fondos combinado demuestra que sus ingresos propios, en total, eran suficientes para cubrir los costos de operación, pero el sobrante que se generaba no era suficiente para financiar sus mejoras de capital y el servicio de la deuda. Se cubría esta deficiencia con asignaciones de fondos del E.L.A., transferencias federales y emisiones de deuda pública. Se presenta a continuación el flujo de fondos de estas 9 corporaciones en conjunto: [8]

Millones de dólares,
a precios corrientes

Usos de fondos:

Costos de operación	1,232
Mejoras de capital	387
Servicio de la deuda	<u>328</u>
Total usos de fondos	1,946
Menos fondos propios	<u>1,448</u>
Requisitos de fondos adicionales	<u>498</u>

Provistos por:

Asignaciones del E.L.A.	163
Transferencias federales	87
Emisiones de deuda	231
Otras	<u>17</u>
Total	<u>498</u>

Efectos Sobre la Deuda Pública

De las corporaciones existentes en 1980, había 21 que estaban autorizadas a emitir deuda pública. La política de financiar el crecimiento de estas empresas y la construcción de la infraestructura económica a base del crédito ha sido el factor determinante más importante de la extraordinaria expansión de la deuda pública que se ha experimentado desde 1970.

La deuda pública de Puerto Rico había venido aumentando gradualmente hasta 1970 cuando alcanzó un balance de \$ 1,658 millones, lo que representaba el 35 por ciento del producto bruto de la economía. Los datos en la Tabla 2 indican como ha crecido desde entonces. En 1976 el balance de la deuda pública ascendía a \$ 5,587 millones, o el 74 por ciento del producto bruto. El balance pendiente había aumentado a \$ 8,691 millones en 1984, pero su proporción al producto bruto se había reducido a 62 por ciento.

Los datos en la Tabla 2, próxima página, confirman que las corporaciones públicas han sido el principal causante de la expansión de la deuda pública de Puerto Rico. La deuda de las corporaciones públicas aumentó de 22 por ciento del producto bruto en 1970 a 54 por ciento en 1976 y ha quedado en 46 por ciento en 1984. Al mismo tiempo, la deuda de las empresas públicas, que

Tabla 2

RELACION DE LA DEUDA PUBLICA
AL PRODUCTO BRUTO DE LA ECONOMIA
Años seleccionados

(En millones de dólares; a precios corrientes)

Partida	1970	1976	1982	1984
Producto bruto de la economía	4,688	7,527	12,617	14,031
Deuda pública bruta:				
Estado Libre Asociado	505	1,347	1,842	2,052
Municipios	115	187	177	231
Corporaciones públicas	<u>1,038</u>	<u>4,053</u>	<u>6,047</u>	<u>6,408</u>
Total deuda pública	<u>1,658</u>	<u>5,587</u>	<u>8,066</u>	<u>8,691</u>
Proporciones:				
Deuda pública total al producto bruto (%)	35.4	74.2	63.9	61.9
Deuda de empresas públicas al producto bruto (%)	22.1	53.8	47.9	45.7

Fuente: Junta de Planificación, Informe Económico al Gobernador 1982 y 1984,
Tablas 1 y 28.

representaba el 63 por ciento de la deuda pública total de Puerto Rico en 1970, se elevó al 74 por ciento en 1984.

El crecimiento tan rápido de la deuda pública en la década de 1970 ha tenido un impacto negativo importante sobre la economía de Puerto Rico y la situación fiscal del gobierno. De acuerdo al estudio de la Comisión de Reorganización de 1980, las consecuencias de esta política han sido: [9]

a. El deterioro del crédito del gobierno, evidenciado por el aumento en la tasa de interés de las obligaciones de Puerto Rico relativo a obligaciones de clasificación similar, la reducción en la demanda por obligaciones de Puerto Rico en el mercado, y las limitaciones impuestas a las emisiones de deuda del gobierno y sus instrumentalidades.

b. Un aumento demasiado pesado en la carga de la deuda sobre el gobierno y la economía del país. El servicio de la deuda pública externa representaba el 1.8 por ciento del producto bruto de Puerto Rico en 1960, aumentó a 3.0 por ciento en 1970 y a 5.7 por ciento en 1976, aunque se redujo al 4.9 por ciento en 1981. [10] El servicio de la deuda del gobierno estatal, excluyendo las corporaciones públicas y los municipios, representaba el 6.8 por ciento de las rentas periódicas netas de fuentes internas del gobierno estatal en 1960. Esta proporción aumentó al 7.7 por ciento en 1970 y al 10.2 por ciento en 1976, pero bajó nuevamente al 9.5 por ciento en 1982. [11]

c. La pérdida de flexibilidad en la formulación de la política fiscal.

E. La centralización de servicios generales especializados con el fin de reducir los costos operacionales.

Toda organización de gobierno requiere para su funcionamiento una serie de servicios generales especializados tales como compras y suministros,

transporte, imprenta, sistemas de procesamiento electrónico de datos, provisión y administración de edificios, administración de records, administración de personal, etc. En las etapas iniciales de la evolución de la organización de la rama ejecutiva, los departamentos y agencias gubernamentales eran relativamente pequeños. Se consideraba entonces que era más eficiente crear una unidad especializada para prestarle estos servicios en común a todos los departamentos y agencias en lugar de que se los proveyeran ellos mismos. Puede observarse que este es un criterio derivado del anterior: las economías de funcionamiento en grande escala.

No obstante, una vez el gobierno en general se ha desarrollado en la forma ya descrita, su volumen combinado de operaciones en cada una de estas categorías de servicios especializados resulta demasiado grande para que se pueda manejar eficientemente en forma centralizada por una sola unidad. No se han hecho estudios comparativos de costos para confirmar que la forma centralizada de proveer estos servicios es más eficiente. A pesar de que nunca se ha corroborado la supuesta ventaja de la centralización de estos servicios, la organización del gobierno la ha mantenido así.

Se ha señalado repetidas veces que la mayoría de los departamentos y agencias tienen un tamaño lo suficientemente grande y un volumen de operaciones de suficiente magnitud como para permitirles prestarse a si mismos estos servicios en forma eficiente. Los funcionarios responsables en dichos organismos así lo entienden. Esto lo reflejó el Comité de Reorganización de 1971 cuando indicó en su informe que "Las agencias claman porque se les permita realizar estas funciones ellas mismas" y recomendó "...desarrollar una política de ir descentralizando selectivamente estas funciones para ir las delegando en los organismos principales." [12]

F. La expansión de responsabilidades y funciones del gobierno para atender mejor las necesidades de la población.

Ya se ha documentado en el primer capítulo de este informe la forma como se han multiplicado y diversificado las funciones gubernamentales y los servicios públicos, extendiéndose a prácticamente todos los aspectos de la vida de la sociedad. El historial ya descrito demuestra que ha prevalecido el criterio de que el gobierno debe ser la fuerza motriz del cambio social, lo que requiere una expansión continua de sus actividades. En el proceso, el gobierno ha asumido responsabilidades y funciones directas en sectores de la economía del país en los cuales el capital privado goza de ventajas comparativas para prestar los servicios en forma más eficiente.

Los ejemplos más claros de esta situación son los servicios de transporte marítimo, los de comunicación telefónica, las actividades de desarrollo comercial, las centrales azucareras, y los bancos comerciales auspiciados por el gobierno.

Esta es una distribución inadecuada de recursos de producción en un país en proceso de desarrollo en el cual la formación interna de capital es el factor decisivo para el crecimiento económico y en que el capital es un factor escaso. Esto representa un desplazamiento de capital privado por parte de capital público que conlleva una productividad menor. Se haría una mayor contribución al crecimiento económico del país reservando el capital público para su inversión solamente en aquellas actividades para las cuales no pueda haber capital privado disponible.

Es justo reconocer que las organizaciones gubernamentales son instrumentos de la sociedad para realizar su agenda social y política en determinado momento histórico. La organización del gobierno tiene que responder a estas necesidades y ajustarse a la forma en que se puedan alcanzar más efectivamente los objetivos de la sociedad. En otras palabras, la forma de organización del gobierno no puede fijarse en un molde invariable sino que deberá ir transformándose a medida que cambie la orientación y el programa de la sociedad.

Este fue el caso de Puerto Rico durante las décadas del 50 y 60, cuando el gobierno era el instrumento principal para plasmar en la realidad un programa social y político que recibía un endoso decisivo de la mayoría de la población. No obstante, con la transformación que ha sufrido la sociedad puertorriqueña en su proceso de desarrollo, se ha reducido la vigencia de la agenda social anterior, su endoso no es ya tan claro y nuestra sociedad está buscando orientaciones, metas y formas nuevas. Las herramientas del pasado no son tan efectivas en una situación distinta.

El proceso de cambio en el contenido social y político del programa de la sociedad requiere también el diseño de nuevos instrumentos y nuevas formas de organización del gobierno que se ajusten a la realidad del momento histórico actual. Es, por lo tanto, relevante reexaminar las pautas y criterios que han servido de guía a los esfuerzos anteriores de reorganización de la rama ejecutiva.

G. Conclusiones

Al evaluar los criterios de organización que han servido de orientación a la expansión del gobierno, hemos encontrado que:

1. La consolidación de funciones y unidades operacionales similares ha permitido aprovechar las economías de funcionamiento en grande escala debido a superiores ventajas técnicas, financieras y de eficiencia. No obstante, no se han hecho estudios para corroborar y medir estos beneficios. Por otro lado, hemos examinado datos que sugieren que algunos de los organismos públicos pueden haber excedido ya su tamaño óptimo, incurriendo en deseconomías de escala. En tales casos es cuestionable continuar aplicando el criterio de consolidar unidades o funciones.

2. Se han hecho esfuerzos para mejorar la dirección y control del Gobernador sobre la rama ejecutiva mediante cambios organizacionales y medidas administrativas para fortalecer su autoridad. No se ha podido lograr este objetivo completamente debido a que también han ocurrido algunas expansiones de la rama ejecutiva sin la debida planificación organizativa.

3. Los esfuerzos previos de reorganización del gobierno han concentrado su atención en los cambios estructurales y no han dado suficiente énfasis al mejoramiento de la calidad de la gerencia y del funcionamiento y administración de los programas.

4. Ha ocurrido una proliferación de las corporaciones públicas debido a sus ventajas operacionales. La utilización de este concepto se ha extendido a actividades que corresponden más bien a la forma de organización departamental convencional. El resultado financiero de la operación del sistema de corporaciones públicas ha sido insatisfactorio y, puesto que el sistema no ha generado fondos propios en una proporción suficiente para cubrir todas sus necesidades financieras, ha producido substanciales demandas de fondos adicionales de fuentes externas, aún en el caso de las corporaciones públicas comerciales. Las emisiones de deuda de las corporaciones públicas han sido la principal causa de la extraordinaria expansión de la deuda pública de Puerto

Rico desde 1970. El crecimiento de la deuda de las corporaciones ha ocurrido sin control y coordinación adecuados con la política general del gobierno.

5. Se han centralizado los servicios generales especializados con el fin de reducir los costos operacionales, pero no se han corroborado estos beneficios mediante estudios comparativos. Hay fuertes indicaciones de que la mayoría de los departamentos y agencias podrían desempeñar estas funciones más eficientemente.

6. Se ha señalado que en algunos casos la expansión de las funciones y responsabilidades del gobierno ha ocurrido en áreas en que desplaza al capital privado, reduciendo la productividad y eficiencia debido a que no goza de ventajas comparativas para desempeñar tales funciones.

NOTAS AL CAPITULO II

[1] Oficina de Presupuesto y Gerencia: Presupuesto de Gastos de Funcionamiento del E.L.A., 1980-81.

[2] Gobierno Municipal de San Juan: Presupuesto Modelo 1980-81.

[3] Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1980: Estudio de las Operaciones y Situación Económica de las Corporaciones Públicas, Vol. I.

[4] Ibid, Vol. I, p. 6.

[5] Ibid, Vol. I, p. 23.

[6] Junta de Planificación: Ingreso y Producto 1981, Tabla 17.

[7] Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1980: Op. Cit., Vol. I, Apéndices B y C.

[8] Ibid.

[9] Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1980: Op. Cit., Resumen Ejecutivo.

[10] Junta de Planificación: Balanza de Pagos 1981, Tablas 9 y 16; Idem: Ingreso y Producto 1981, Tabla 1.

[11] Junta de Planificación: Informe Económico al Gobernador 1982, p. 279 y Tabla 25.

[12] Comisión de Reorganización de 1971: Informe del Comité.

CAPITULO III
PROBLEMAS EN LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO
DE LA RAMA EJECUTIVA

Como resultado de la expansión del gobierno, la proliferación de organismos públicos, la creciente complejidad de la organización de la rama ejecutiva, y los cambios en las circunstancias históricas, económicas y políticas que determinaron el curso de desarrollo del gobierno, han surgido una serie de problemas fundamentales en la organización, operación y funcionamiento de la rama ejecutiva. Es indispensable tomar en consideración estos problemas antes de evaluar posibles recomendaciones para reestructurar la organización del gobierno, ya que la estrategia de organización que se adopte debe ir dirigida a tratar de resolver estas situaciones. Procederemos, por lo tanto, a analizar primeramente las principales áreas de dificultades que hemos identificado.

Este examen no está basado en una investigación original de la organización y funcionamiento de los distintos organismos para identificar sus problemas. Más bien hemos dependido de las observaciones y experiencias de los miembros del Subcomité en sus relaciones con la rama ejecutiva desde sus respectivas esferas de acción en el sector privado y/o sus experiencias directas en la administración de organismos públicos, ya que la mayoría de ellos han sido ejecutivos en los niveles más altos del gobierno. Hemos dependido, además, de los hallazgos y comentarios sobre problemas en la

organización y funcionamiento de la rama ejecutiva que aparecen en los informes de los comités de reorganización que ya hemos citado y en planteamientos públicos de diversas organizaciones cívicas y profesionales.

Para facilitar el análisis y ofrecer una visión integral del problema que nos preocupa, sería más conveniente clasificar los problemas que afectan la organización y funcionamiento del gobierno en las siguientes categorías principales: normativos, políticos, estructurales, operacionales y administrativos, gerenciales y de personal, y económicos. Analizaremos cada una de estas áreas de problemas separadamente.

A. Problemas Normativos

Los individuos, grupos y segmentos que componen nuestra sociedad sienten los problemas sociales en una forma e intensidad diferentes y discrepan con respecto al orden de prioridades que el gobierno debe considerar para asignar sus recursos. Excepto en algunos casos aislados, no se produce, en términos generales, un consenso definitivo. Por lo tanto, el gobierno tiene que distribuir sus esfuerzos a la solución de los problemas sociales a base de su percepción del sentir de la mayoría. Como es de esperarse, estas percepciones pueden fallar y se producen entonces discrepancias entre lo que la sociedad requiere y lo que el gobierno ofrece.

Al mismo tiempo, el gobierno asigna sus recursos a los diferentes programas en forma incremental sobre la base que ya existe en su organización. Pero la urgencia de los problemas sociales varía a través del tiempo en forma desproporcionada, lo que acentúa las discrepancias entre recursos y problemas.

Como resultado de estas diferencias de enfoques, el patrón de distribución de los recursos del gobierno no se ajusta siempre a la importancia relativa de los problemas de la sociedad según estos van

cambiando. Se complica esta situación porque no hay en el gobierno un organismo que investigue y determine las necesidades de la sociedad, y que precise el orden de prioridades que ésta les asigna. Concurrentemente, no hay tampoco un organismo que establezca la utilización óptima de los recursos del gobierno para atender dichos problemas.

Hay otra área de problemas de carácter normativo que surge del hecho de que la sociedad puertorriqueña no es autosuficiente. Por lo tanto, la ciudadanía reclama mayor ayuda del gobierno y la intervención de éste en un área creciente de necesidades. No hay en este sentido un orden de prioridades claras y surge una situación en que el gobierno atiende primero los problemas de los segmentos de la sociedad que más presión ejercen. Como resultado, el gobierno se deja arrastrar por grupos de presión a atender áreas de actividad en las cuales no debería entrar. Ejemplos de esta situación han sido la creación del Banco Obrero, el Banco Cooperativo, la Corporación Azucarera, el Programa de Arroz, la Autoridad de las Navieras, y otros.

Concurrentemente, el gobierno ha creado, en ocasiones, programas y agencias para atender algunos problemas graves de la sociedad respondiendo al clamor de la opinión pública, pero sin asignarle a tales organismos los recursos necesarios para que puedan tener impacto. Esto da la impresión de que las medidas adoptadas por el gobierno en tales casos son de carácter simbólico, para crear la imagen de que se está haciendo algo para resolver los problemas en cuestión, aunque, de hecho, se esté haciendo muy poco. Ejemplos de esta situación han sido el Departamento de Servicios Contra la Adicción, la Comisión para Asuntos de la Mujer, la Comisión para la Protección y Fortalecimiento de la Familia, la Oficina de Asuntos de la Juventud, la Corporación para el Desarrollo de los Recursos Marinos, la Oficina para el Desarrollo Humano, y otros.

Uno de los factores que más ha contribuido a perpetuar las situaciones que aquí hemos mencionado es la dificultad en la comunicación entre el gobierno y la comunidad. Una gran parte de las personas y comisiones que han estudiado el funcionamiento del gobierno coinciden en que existe un estado de enajenación entre el gobierno y la ciudadanía. Se observa una falta de participación efectiva de los ciudadanos en la formulación de los objetivos y la política de los programas gubernamentales y en la ejecución y evaluación de los mismos. Se atribuye esta situación a que el gobierno y sus unidades se han hecho tan grandes y complejos que el input de los ciudadanos no puede llegar a la atención de los funcionarios que están en posición de tomar decisiones.

B. Problemas Políticos

La expansión de las funciones y áreas de responsabilidad del gobierno estatal que ya hemos descrito ocurrió en sus primeras etapas paralelamente con una reducción en la importancia relativa de los gobiernos municipales en la prestación de los servicios públicos a la comunidad. Posteriormente, las funciones de los gobiernos municipales quedaron estabilizadas en el nivel al que se las había limitado, mientras el gobierno central seguía creciendo. En la medida en que ha crecido el tamaño y la complejidad de los programas gubernamentales, han surgido dudas sobre la efectividad de esta división de funciones entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales.

Al mismo tiempo, con el nuevo sistema electoral, se entiende ahora que los gobiernos municipales son electos más directamente y más conscientemente por el pueblo. Esto conlleva un mayor grado de responsabilidad de parte de los funcionarios electos al nivel local. En nuestra opinión, esto haría más deseable una transferencia mayor de funciones hacia quienes tienen la responsabilidad más directa. No obstante, es necesario tomar también en

consideración el planteamiento de que, como resultado de la reducción en el alcance de sus funciones, las estructuras municipales se han debilitado y no son adecuadas actualmente para asumir una ampliación de sus responsabilidades. Esto quiere decir que un aumento en el rol de los gobiernos municipales tiene que corresponder con una mejoría en la capacitación de su personal gerencial.

Se ha observado con frecuencia en años recientes la expresión pública de quejas en el sentido de que no existe una coordinación adecuada de las actividades de las distintas jurisdicciones políticas. En particular, se ha señalado por líderes prominentes del gobierno que ha ocurrido una politización de las relaciones entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales con el resultado de que el grado de colaboración entre ambos depende de la coincidencia de relaciones político-partidistas.

Además de responder a las demandas y requerimientos que surgen de la división de la sociedad por jurisdicciones políticas, el gobierno tiene que responder también a las que surgen con motivo de la división de la sociedad a lo largo de líneas económicas y sociales. Estas últimas se manifiestan en la organización de grupos representativos de intereses de clase, de profesión o de industria que ejercen presión sobre los organismos del gobierno a cargo de programas que afectan su bienestar. Hay conflictos entre estos grupos con respecto a su accesibilidad a las fuentes del gobierno. Ocasionalmente, estos conflictos adquieren expresión abierta en quejas sobre la inclinación de la política pública a favorecer a unos grupos sobre otros.

C. Problemas Estructurales

Ya hemos señalado que una de las características de la evolución de la organización del gobierno ha sido la centralización de responsabilidades, autoridad y poderes en las agencias del gobierno estatal. En esta forma, se ha

extendido substancialmente la esfera de acción del gobierno. Se ha observado en este proceso la forma como el gobierno ha recurrido a la creación de agencias indiscriminadamente, sin revisión o evaluación de la justificación de su existencia o de la necesidad de su continuación. Estos son los factores que han hecho que el aparato de la rama ejecutiva haya crecido en la forma que hemos descrito en el capítulo anterior, culminando en la extensa y complicada estructura organizacional que se refleja en el diagrama de organización de 1984. El problema en la organización y funcionamiento del gobierno que con más frecuencia se ha encontrado en los documentos que hemos revisado es el del tamaño excesivamente grande de la rama ejecutiva, tanto en términos absolutos como relativos a la economía del país, lo que genera enormes dificultades y complicaciones para el control, dirección y supervisión de la misma por el Gobernador.

Al mismo tiempo que se ha experimentado esta expansión del gobierno en conjunto, las agencias individuales han crecido también, algunas en forma extraordinaria. Como resultado, existen en la actualidad una serie de organismos públicos cuyo tamaño y complejidad se han multiplicado en forma tal que han surgido enormes dificultades para su administración y funcionamiento efectivo. Ejemplos de esta situación son los departamentos de Instrucción, Salud, Vivienda, Agricultura y Transportación y Obras Públicas.

La supervisión y control del Gobernador, como Primer Ejecutivo, sobre una organización tan vasta, dispersa y compleja se ha hecho sumamente difícil, si no imposible. El número de personas que reportan directamente al Gobernador es excesivo. En algunos casos, las líneas de autoridad y responsabilidad entre el Gobernador y los jefes de agencias son ambiguas. Debido a la congestión de organismos y de ejecutivos, hay serios problemas de accesibilidad a la atención del Primer Ejecutivo y a las agencias en su oficina. El sistema de

información entre el Gobernador y sus ejecutivos es pobre e inefectivo para mantener al Gobernador al tanto del funcionamiento de las agencias. La información fluye ad hoc.

Además, con frecuencia hay conflictos entre los miembros del staff del Gobernador, y entre éstos y los ejecutivos de las agencias. Ha habido también numerosas quejas sobre la inefectividad de los consejos asesores, lo cual es síntoma de trabajo inadecuado del staff.

Hay casos frecuentes de coordinación inadecuada entre las agencias cuyos programas están interrelacionados. Se han dado también situaciones en que la Asamblea Legislativa ha aprobado algunos programas sin tomar en consideración todos los requisitos para su organización y funcionamiento, o proveer para los mismos. En estos casos se han creado programas sin darle a los ejecutivos los instrumentos para ponerlos en vigor.

Algunos estudiosos de la organización del gobierno insisten en que la pérdida de efectividad de los servicios públicos se debe a que la organización de las estructuras gubernamentales ha respondido a una orientación de descargar las funciones aisladamente. Se sugiere que si se organizan los servicios en forma integrada por comunidades, se podrían prestar los mismos con mayor eficacia y eficiencia.

D. Problemas de operación y administración

Como hemos señalado en la sección anterior, el tamaño y la complejidad de algunas agencias constituyen de por sí un impedimento importante a su eficaz funcionamiento. Esta situación se complica cuando no han ocurrido - coincidentalmente con el crecimiento en la magnitud - los cambios en la estructura, sistemas, procedimientos y controles que son indispensables para poder operar eficientemente en una escala mayor. Frecuentemente, se da el caso

que se intenta administrar una organización grande con los mismos instrumentos de gerencia que se utilizaban cuando el programa era pequeño. Como resultado, la administración se hace inefectiva y la agencia parece funcionar fuera de control.

Independientemente de los cambios en la escala de operaciones, están en vigor todavía procedimientos, sistemas y reglamentos de administración que se adoptaron originalmente hace treinta años o más pero que no se ajustan ya a las nuevas y distintas circunstancias. El problema de la obsolescencia de los instrumentos de gerencia es serio y contribuye a la impotencia de las agencias gubernamentales para enfrentarse a los problemas de la sociedad contemporánea. Ejemplos de esta situación son el sistema de personal y los procedimientos de compras.

En muchos de los departamentos y agencias no hay en vigor los controles internos para imponer la responsabilidad por el buen funcionamiento de los programas y asegurar la limpieza administrativa. Los sistemas de contabilidad son inadecuados en muchos casos y las prácticas y procedimientos financieros y administrativos no son efectivos. En consecuencia, no es posible establecer normas de responsabilidad (accountability) de las agencias hacia el Gobernador, la Asamblea Legislativa y el público.

Los sistemas de información gerencial son un instrumento de gran utilidad en las técnicas modernas de administración. La gerencia de muchos de los organismos gubernamentales no cuenta con los datos e información corriente y confiable, tanto financiera como estadística, que son indispensables para ejercer un control efectivo de los programas y lograr su operación eficiente.

Existen otros problemas de gran impacto al nivel de las agencias, entre los cuales podemos enumerar los siguientes:

1. Duplicación de algunos de los servicios. No obstante, la duplicación puede ser conveniente en algunos casos en que la competencia entre programas puede ser saludable.

2. Debido a la supervisión inadecuada, a la obsolescencia de los sistemas y reglamentos, y a la falta de las herramientas que son necesarias para simplificar el trabajo, ha habido un deterioro general en las condiciones en que las agencias rinden sus servicios al público.

3. En muchas agencias no se realiza una planificación sistemática interna de los programas.

E. Problemas gerenciales y de personal

Durante los últimos veinte años, se ha observado una tendencia a aumentar rápidamente el personal del gobierno. Se crean nuevos organismos gubernamentales y se añaden nuevas plazas en las agencias sin que se preste atención a la necesidad de eliminar programas obsoletos y plazas innecesarias. Esto ha resultado en un exceso y redundancia del personal.

Además del exceso de personal, se ha señalado el problema de que las motivaciones y actitudes del personal en el servicio público son inadecuadas, lo que ha contribuido al deterioro de la calidad y eficiencia de los servicios.

Por otra parte, el liderato gerencial en el gobierno es, en términos generales, pobre o ineficiente a todos los niveles de la operación de las unidades gubernamentales. Esta situación se ha perpetuado porque no existen los mecanismos gerenciales para evaluar y mejorar la eficacia y eficiencia de los programas de gobierno y la calidad de las funciones gerenciales en los mismos. Finalmente, la compensación del personal directivo y administrativo es

inadecuada para atraer y retener a las posiciones ejecutivas el talento gerencial que se requiere para lograr una administración más efectiva.

F. Problemas económicos

En el orden económico, la queja que con mayor frecuencia se repite sobre el funcionamiento del gobierno es la ineficiencia en las operaciones gubernamentales. Esta condición se refleja básicamente en tres aspectos. El primero es la lentitud en la prestación de los servicios. Todos hemos pasado directamente por la experiencia del tiempo excesivo que se toman las agencias en cosas tan simples como reparar averías a las calles y los servicios públicos, en procesar y aprobar permisos, en devolver las contribuciones pagadas en exceso, en proveer las facilidades de infraestructura necesarias a una comunidad, etc.

El segundo aspecto que refleja la ineficiencia en las operaciones es la baja productividad del sector público y que su tendencia de crecimiento se ha quedado rezagada. En 1950, los gobiernos central y municipales (excluyendo las corporaciones públicas) generaban el 10.3 por ciento del producto bruto y el 7.6 por ciento del empleo total. Para 1980, mientras el producto bruto generado en el mismo sector del gobierno había aumentado al 15.4 por ciento, su empleo público representaba el 24.4 por ciento del total. En esos treinta años, el producto bruto real generado por empleado en el sector del gobierno ha aumentado en solamente 82 por ciento, mientras que el producto bruto real por empleado generado en los demás sectores ha aumentado en 356 por ciento.[1]

Los altos costos de operación constituyen el tercer aspecto demostrativo de la ineficiencia en el funcionamiento de las agencias. Se puede corroborar esta conclusión mediante un análisis de los datos de costos de las agencias individuales, lo cual no está al alcance de nuestros medios. Pero puede

inferirse la misma, en términos generales, por el dato de que el costo per cápita de funcionamiento del gobierno central y los gobiernos municipales combinados se ha multiplicado, en términos reales, en 7.6 veces, según puede apreciarse como sigue:

	<u>1950</u>	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1980</u>
Gastos totales de los gobiernos central y municipales (A precios constantes de 1954 en millones de dólares) [2]	123	248	722	1348
Población (miles de personas) [3]	2200	2340	2710	3184
Costo real per cápita (Dólares)	56	106	266	423

Otro importante problema de carácter económico en el funcionamiento del gobierno es la operación del sistema de empresas públicas comerciales en circunstancias en que no generan de fuentes propias todos los fondos necesarios para su funcionamiento, lo cual ha hecho necesaria la asignación de fondos estatales y federales para cubrirlos parcialmente. Esto, además, ha resultado en una expansión excesiva de la deuda pública por parte de estas empresas. Ya hemos presentado los datos que documentan estos problemas en el Capítulo II.

El crecimiento del gobierno y la expansión del campo de sus responsabilidades, en parte respondiendo a iniciativas federales, ha forzado una concentración excesiva de los recursos de nuestra sociedad en el sector público, donde su productividad es menor. Además, el crecimiento del gobierno ha ocurrido en una forma geográficamente desbalanceada, concentrándose en el Area Metropolitana de San Juan. Esto ha tenido por consecuencia que el impacto de una mayor actividad gubernamental sobre el desarrollo económico ha sido relativamente mayor en dicha área y que la contribución ha sido relativamente

insignificante en algunos de los demás sectores. Al mismo tiempo, este patrón ha contribuido a crear una mayor congestión de personas y tránsito en el Area Metropolitana de San Juan.

G. Conclusiones

Los principales problemas en la organización y funcionamiento de la rama ejecutiva que se ha identificado en este estudio son:

1. Discrepancias entre el gobierno y la ciudadanía con respecto al orden de prioridad de los problemas y necesidades de la sociedad, y con respecto a la asignación de los recursos públicos a la solución de los mismos.

2. Intervención del gobierno en áreas de responsabilidad y actividad, arrastrado por grupos de presión, en las cuales no debía entrar.

3. Problemas de comunicación entre el gobierno y la comunidad.

4. Crecimiento en la magnitud y complejidad de algunos programas gubernamentales y la continuada centralización de responsabilidades y poderes en agencias del gobierno estatal.

5. Expansión de la importancia relativa del gobierno en la economía del país.

6. Dificultades con que se confronta el Gobernador para descargar sus funciones de supervisión y control de la rama ejecutiva.

7. Coordinación inadecuada entre agencias con programas relacionados.

8. Obsolescencia de algunos instrumentos gerenciales; esto es, la aplicación continuada de procedimientos, sistemas y reglamentos de administración cuando las circunstancias que los justificaron originalmente han cambiado ya.

9. Insuficiencia de controles internos y de normas de responsabilidad pública (accountability).

10. Ausencia de sistemas de información gerencial sobre el funcionamiento de los programas gubernamentales.

11. Exceso y redundancia del personal. (Es bueno indicar que el exceso de burocracia habido especialmente en la década de los 70, se ha debido en gran medida a que el gobierno ha tenido que fungir como "patrono de última instancia" para evitar que el horroroso problema de desempleo que sufre Puerto Rico se agrave aún más.)

12. Ineficiencia de las operaciones gubernamentales, la cual se refleja en: lentitud en la prestación de los servicios, baja productividad del sector público y altos costos de operación.

13. Operación económicamente insatisfactoria del sector de corporaciones públicas.

NOTAS AL CAPITULO III

[1] Junta de Planificación. Ingreso y Producto 1981. San Juan: La Junta, 1982. Tablas 1, 3, 4 y 24.

Junta de Planificación. Informe Económico al Gobernador 1982. San Juan: La Junta, 1983. Tablas 1, 3, 4 y 24.

[2] De Tabla 1, página 5.

[3] Junta de Planificación. Informe Económico al Gobernador 1982. San Juan: La Junta, 1983. Tabla 19.

CAPITULO IV

VISION DE CONJUNTO DE LA ORGANIZACION DEL GOBIERNO

El análisis de los problemas que han surgido durante los últimos treinta años en la organización, operación y funcionamiento de la rama ejecutiva señala dos circunstancias de gran relevancia para los fines del presente estudio:

1. No todos los problemas que se han identificado han surgido como consecuencia de la forma de organización del gobierno. Hay importantes problemas cuya raíz está en la administración y en las características de los sistemas y procedimientos en uso.

2. La aplicación de los criterios básicos de organización que hemos discutido en el Capítulo II a la evolución de la forma de organización de la rama ejecutiva no siempre ha tenido resultados positivos.

Es necesario analizar primeramente las implicaciones de estas dos circunstancias antes de delinear una estrategia de organización de la rama ejecutiva y de formular recomendaciones a este respecto.

A. Evaluación de criterios básicos

La evolución de la forma de organización del gobierno desde la década de 1940 ha perseguido consistentemente un aumento en la escala de operaciones de las unidades gubernamentales para capturar las economías del funcionamiento en grande escala y lograr más efectivamente los objetivos de la política pública.

Es evidente que, en el curso de este proceso, muchas de las agencias y programas han llegado ya a un punto en que se han sobreextendido y han sobrepasado su tamaño óptimo. En estas circunstancias, el crecimiento continuo de estos programas ha resultado en la pérdida de su efectividad y eficiencia. En el caso de las unidades que hayan llegado a esta situación, el continuar expandiendo su tamaño no reducirá sus costos operacionales ni las hará más eficaces sino, por el contrario, las hará más ineficientes y menos productivas. Por lo tanto, un plan de reorganización del gobierno en las circunstancias presentes no puede basarse en la aplicación indiscriminada del criterio de expandir la escala de operaciones. Se requiere una aplicación selectiva de este criterio solamente a aquellas unidades en que se pueda justificar de antemano mediante los correspondientes estudios de viabilidad. Con respecto a las agencias que se encuentran en una situación de costos crecientes y productividad declinante, es necesario evaluar la conveniencia de reducir su escala de operaciones.

Una situación similar ha ocurrido con la centralización de las funciones generales especializadas. Con el crecimiento en el tamaño de las agencias gubernamentales, la centralización de estos servicios en un organismo que los desempeñe en común para todas las agencias no se justifica en términos de economía y eficiencia. Esta práctica no ha producido los resultados que se esperaban. Es necesario descentralizar las funciones especializadas de gerencia a todas las agencias que tengan suficiente volumen como para poder ellas mismas desempeñarlas con eficiencia.

Los esfuerzos de los planificadores de la organización del gobierno por darle al Primer Ejecutivo mayor control y supervisión del funcionamiento de la rama ejecutiva han sido frustrados por la proliferación de organismos y agencias. La realidad actual es que el Gobernador ha perdido parte de este

control por la falta de mecanismos adecuados de supervisión y porque con frecuencia no cuenta con los datos e información confiable que son necesarios para tomar las decisiones.

La utilización creciente del instrumento de las corporaciones públicas para desarrollar programas de gobierno ha tenido también impactos negativos. La proliferación de estos organismos y la transferencia de las responsabilidades de supervisión y control de su gerencia a juntas de directores que en la práctica han resultado ser nominales, ha contribuido substancialmente a:

1. La utilización de los recursos financieros de una parte importante del sector público sin la adecuada coordinación con los objetivos de la política pública.

2. La multiplicación de la deuda pública.

3. En unos casos, al sometimiento de las juntas al control del Gobernador sobre las decisiones operacionales de la empresa; en otros casos, a dejar a los directores ejecutivos de las corporaciones públicas sin supervisión adecuada sobre sus funciones gerenciales; y en otros casos, a la pérdida de control por el Gobernador sobre la formulación de la política pública de estos organismos.

Idealmente, el sistema de corporaciones públicas debe funcionar bajo un orden en que el Gobernador y sus organismos asesores establecen la política pública con respecto a la organización y operación de las empresas mientras que le corresponde a las juntas de gobierno la responsabilidad de tomar las decisiones operacionales, dentro del marco de referencia de dicha política pública, para asegurar que las empresas funcionen con la mayor efectividad y eficiencia posibles. Esto requiere que las juntas de gobierno gocen de un cierto grado de autoridad autónoma y que los términos de servicio en las

mismas sean por plazos fijos inviolables, libres de los vaivenes de los cambios políticos. Naturalmente, esta norma no debe ser extensiva a miembros de juntas directoras que son a su vez funcionarios públicos, ya que, como funcionarios públicos, sus nombramientos han sido políticos y están comprometidos a la política pública del Gobernador que los nombró.

Reconocemos que, para implantar un orden operacional a lo largo de estas líneas, es indispensable lograr un balance sumamente delicado entre dos objetivos que son conflictivos entre sí: mayor autonomía a las juntas de gobierno y mantenimiento de las empresas en armonía con la política pública establecida.

Estos razonamientos justifican la conclusión de que no es conveniente continuar la proliferación de las corporaciones públicas sino, más bien, lo que procede es reducir su número. Al mismo tiempo, es necesario establecer normas y criterios definidos no solamente para la creación de nuevas empresas públicas sino, además, para su gobierno, operación y control.

Finalmente, el criterio de la expansión de las responsabilidades del gobierno a diversos y amplios sectores de la economía ha sido uno de los factores que más ha contribuido a complicar la gestión gubernamental. En este sentido, creemos que el gobierno en conjunto no puede ni debe constituir la principal fuerza motriz de la economía en nuestra sociedad. No obstante, entendemos que el gobierno tiene en ocasiones la responsabilidad de establecer políticas o programas de importancia crucial para la economía. La objeción a que sea la principal fuerza motriz se refiere al cuadro del gobierno en conjunto en relación a la totalidad de la economía o la sociedad.

B. Atención simultánea a la administración y organización

El hecho de que un área importante de problemas en el funcionamiento del gobierno no esté relacionada con las características de la organización y estructura de la rama ejecutiva tiene implicaciones de gran relevancia para los fines de este estudio. Esto quiere decir que si las medidas que adopte el gobierno con la intención de mejorar la eficiencia y productividad de sus operaciones se limitan a una reorganización convencional de su estructura, no tiene garantía alguna de lograr sus fines.

Las medidas tradicionales de organización comprenden la redistribución de funciones, la reagrupación de agencias existentes, la creación de nuevos organismos, cambios en las líneas de autoridad y responsabilidad entre el Primer Ejecutivo y las agencias, y modificación de la organización interna de los departamentos. Esto no bastará en la situación actual del gobierno. Se puede reorganizar la estructura pero si no se renuevan la gerencia y los sistemas, procedimientos y prácticas administrativas, es muy probable que el gobierno continúe funcionando al nivel de eficiencia y efectividad actual. Simultáneamente con la reorganización, es necesario considerar, además, medidas de carácter administrativo.

C. Objetivos y alcance del plan

Los estudios oficiales de la organización del gobierno y las medidas de reorganización que se han adoptado en el pasado se han basado en el punto de vista de los propios ejecutivos del gobierno, quienes eran los que realizaban los estudios. Su objetivo se ha limitado principalmente a cómo administrar mejor sus funciones, esto es, que se le facilite a la gerencia descargar sus responsabilidades. El enfoque ha sido que la estructura responda mejor al

administrador en vez de que el administrador y la estructura respondan mejor a las necesidades de la sociedad. Se han evidenciado en dichos esfuerzos de reorganización una tendencia hacia un gobierno más grande y con más poder; hacia la centralización de autoridad, responsabilidades y funciones; y hacia la expansión continua de la escala de operaciones de las unidades gubernamentales.

La expresión máxima de estos enfoques y orientaciones tradicionales se encuentra en el Estudio de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1980. (Véase el Apéndice 4 y los informes de dicha Comisión.) Este estudio presenta en la forma más definida y clara que hasta ahora se ha logrado la visión de la organización del gobierno sobre bases de una completa centralización de funciones. La principal característica de este estudio es la utilización del concepto de departamentos sombrilla como base para estructurar la rama ejecutiva por sectores.

Por ejemplo, de acuerdo a las recomendaciones de dicho estudio, se crearía un Departamento Sombrilla para el sector de Justicia y Protección Pública. Se integrarían en dicho departamento bajo la dirección del Secretario los siguientes organismos y funciones: Asesoramiento legal, litigios, investigaciones y procesamiento criminal, Oficina del Procurador General, Policía de Puerto Rico, Administración de Corrección, Junta de Libertad bajo Palabra, Comisión para Combatir el Crimen, Guardia Nacional, Servicio de Bomberos, Agencia Estatal de Defensa Civil, Registro de la Propiedad, Asuntos Monopolísticos, Sistema de Información de Justicia Criminal, y el Negociado de Investigaciones Especiales.

Creemos que este concepto representa una concentración excesiva de poderes en los Secretarios de los Departamentos Sectoriales, lo cual constituye una amenaza a las prácticas democráticas en nuestro gobierno.

La expansión de la esfera de acción del gobierno, la centralización de funciones, la consolidación de organismos y el crecimiento en el tamaño de las unidades operacionales no han resultado en las últimas dos décadas en una estrategia efectiva y no constituyen la única alternativa para la organización y funcionamiento de un gobierno. Creemos que la situación actual del gobierno y la sociedad puertorriqueña requiere abandonar las estrategias tradicionales de organización y concentrar en una estrategia innovadora que aporte nuevas ideas que estén mejor ajustadas a la realidad presente de Puerto Rico.

La composición del Subcomité que ha realizado el presente estudio es de personas que se encuentran actualmente fuera del gobierno. La orientación del Subcomité refleja los intereses de los receptores de los servicios del gobierno. Los objetivos de nuestras proposiciones y recomendaciones son, además del objetivo tradicional de administrar mejor, asegurar que se le presten a la población los servicios que ésta interesa; conseguir que se le presten con la mayor eficiencia posible; y aligerar la carga contributiva del gobierno sobre la sociedad.

Por estas razones, ofrecemos como alternativa a considerarse para la organización y funcionamiento del gobierno de Puerto Rico una estrategia descentralizadora, ya que, para lograr los fines adicionales ya indicados, consideramos que es necesario descentralizar una gran parte de la autoridad, responsabilidades y funciones del gobierno. Pero no nos limitaremos en nuestras recomendaciones a las medidas para mejorar la organización de la rama ejecutiva. Sugeriremos, además, medidas para mejorar la administración del gobierno, proposiciones para revisar las políticas públicas, y posibilidades de modificar las áreas de responsabilidades y funciones del gobierno. La visión y enfoque principal de este Subcomité es que la reorganización del

gobierno debe contribuir a ajustar las políticas, prioridades y programas del gobierno a las necesidades, problemas y prioridades de la sociedad.

D. Estrategia de organización

Al someter nuestros puntos de vista sobre la estrategia de organización del gobierno estamos conscientes de las limitaciones de un plan de reorganización. Una estrategia que se circunscriba a bregar con los esquemas de organización, los encasillados para agrupar funciones, y las líneas de autoridad y responsabilidad no resolvería el problema de como mejorar el funcionamiento del gobierno y lograr sus objetivos de política. Es necesario, además, considerar los cambios indispensables en la política pública, en la calidad de la gerencia y en los instrumentos de administración. Esbozamos a continuación los elementos que se deben incorporar a una estrategia de organización de la rama ejecutiva concebida en este ámbito más amplio.

1. Descentralización.

La principal característica de la estrategia de organización que proponemos es la descentralización de funciones y responsabilidades. Esencialmente, esta estrategia mantendría la centralización con respecto a la formulación de la política pública, descentralizando su ejecución en forma gradual y selectiva. El análisis de los capítulos anteriores indica que la política hacia una mayor centralización que ha caracterizado los esfuerzos previos de organización no es ya la más adecuada para la nueva situación que ha surgido en Puerto Rico en las últimas dos décadas. Es indispensable, para el mejor funcionamiento del gobierno, que se invierta esta tendencia.

Examinaremos en esta sección la justificación para una estrategia de descentralización, dejando para el próximo capítulo la ilustración más concreta y específica de la forma como se lograría la misma.

Visualizamos la descentralización en dos niveles:

Primero: el traspaso selectivo de funciones y responsabilidades del gobierno central a los gobiernos municipales dependiendo de su tamaño, importancia y capacidad ejecutiva. En los casos en que no sea viable esta descentralización por razones económicas que surjan del tamaño reducido de los municipios o por insuficiencia de capacidad, se puede considerar la misma a base de organismos regionales creados por la combinación de recursos de varios municipios.

Segundo: la delegación de los servicios generales especializados a las agencias que, por su tamaño, puedan asumir estas responsabilidades con mayor eficiencia.

Podemos resumir brevemente la justificación para esta política de descentralización, según se desprende del análisis de los capítulos anteriores:

a. Hay varias agencias y programas cuyo tamaño ha crecido hasta sobrepasar el tamaño que tenía el gobierno en conjunto cuando se inició la política de centralización.

b. Se están experimentando serias dificultades para administrar tales programas efectiva y eficientemente.

c. Existe la probabilidad de que algunos de estos organismos han agotado sus posibilidades de economías de escala y operan ahora en una situación de costos crecientes.

d. Hay varios municipios que han crecido en tamaño e importancia en forma tal que les permite asumir mayores responsabilidades.

2. Planificación

Es necesario redefinir las instituciones y mecanismos de planificación y formulación de política para que se puedan cumplir efectivamente ciertas funciones de planificación que no se están realizando actualmente, tales como:

a. Evaluar los objetivos del gobierno y redefinirlos periódicamente cuando sea necesario.

b. Ponderar la efectividad de las políticas para perseguir dichos objetivos y reformularlos cuando resulte apropiado.

c. Revisar las prioridades y asignación de recursos a los distintos programas que se hayan diseñado para implantar las políticas e indicar la necesidad de su reorientación.

Sería conveniente, además, traspasar las funciones de planificación de los programas individuales a los departamentos o agencias responsables de los mismos e instituir nuevamente la práctica de celebración de vistas públicas como parte del proceso de planificación.

3. Políticas de organización

La concepción y formulación de un plan de la estructura de la rama ejecutiva debe estar orientado por las siguientes normas o políticas de organización, además de la política de descentralización ya discutida:

a. El propósito principal del plan de organización debe ser mejorar la eficiencia, efectividad y calidad de los servicios y programas del gobierno.

b. Se debe ofrecer participación a miembros de organizaciones y entidades representativas de los intereses de diferentes segmentos de la sociedad en los procedimientos de formulación de la política pública.

c. Es conveniente discontinuar la política previa de consolidar funciones, responsabilidades y unidades operacionales en agencias más grandes.

d. La reorganización de la rama ejecutiva para lograr los fines propuestos requiere una reducción en el número de las agencias públicas.

e. Hay que identificar las agencias y programas que han sobrepasado su tamaño óptimo y adoptar medidas para reducir su escala de operaciones. Esto se puede lograr mediante la eliminación de programas redundantes, la subdivisión de responsabilidades entre agencias y la descentralización de funciones a otras jurisdicciones políticas.

f. Los servicios generales especializados (ver Capítulo II, página 30) deben ser responsabilidad de las agencias que por su tamaño y complejidad puedan descargarlos más eficientemente en lugar de que sean prestados por agencias centrales.

g. Simultáneamente con la estructuración de la rama ejecutiva en conjunto, es necesario darle atención a revisar la estructura organizativa interna de los departamentos y agencias individualmente. Los propósitos de incluir este aspecto en un programa general de reorganización son: que la organización interna de los departamentos y agencias corresponda a sus funciones; que los criterios de organización de estos estén en armonía con la estrategia general de organización de la rama ejecutiva; y que estos organismos puedan operar en una forma más efectiva.

h. Debe existir una separación organizativa con respecto a las responsabilidades de formulación de la política pública y de la ejecución de la misma.

i. Una vez completado el primer esfuerzo de reorganización, se debe entender que este no es el final. Hay que concebir la reorganización como un proceso dinámico que requiere atención continua para mantener la

organización del gobierno debidamente orientada hacia las necesidades de la sociedad a la cual sirve.

4. Políticas de administración

Ya habíamos señalado que para mejorar el funcionamiento de la rama ejecutiva es necesario dar atención simultánea a los aspectos de organización y administración. Las principales medidas de carácter administrativo y operacional que es necesario considerar son:

a. Es necesario fortalecer la dirección y control del Gobernador sobre la rama ejecutiva para ayudarlo a descargar mejor sus responsabilidades. Esto debe incluir medidas para instituir sistemas de información gerencial y abrirle otros canales de información de manera que esté bien informado sobre el funcionamiento y operaciones del gobierno y los issues que adquieren prominencia ante la opinión pública.

b. Elevar la calidad de la gerencia y del personal administrativo.

c. Establecer sistemas de administración de personal y de presupuestación que se ajusten a la etapa presente de desarrollo de los organismos gubernamentales.

d. Modernizar las técnicas de administración y los sistemas de información gerencial.

e. Agilizar los procedimientos de compras y suministros de bienes y servicios.

f. Revisar los sistemas, métodos, procedimientos y reglamentos administrativos en vigor; poner al día los que se encuentren obsoletos y diseñarlos nuevos cuando sea necesario.

g. Establecer normas para precisar y exigirle a las agencias la obligación de rendir cuentas por su funcionamiento al Gobernador, la Asamblea Legislativa y el público.

h. La estrategia debe incluir con primera prioridad el diseño de sistemas de control interno para reducir el riesgo de mal uso de recursos y asegurar la pureza en la administración de los asuntos públicos. Estos sistemas son indispensables para poner en vigor las normas de responsabilidad indicadas en el apartado anterior.

Una de las áreas de la administración del gobierno que mayor atención requiere es la de personal. El reclutamiento y retención del personal gerencial debe ser sobre bases de competencia profesional y empresarial, reduciendo la importancia de las consideraciones políticas. La capacitación y fortalecimiento del personal gerencial, especialmente en el nivel intermedio, es esencial ya que este desempeña un papel de mayor permanencia en la operación de las agencias públicas. Es necesario, además, proveer mejor entrenamiento del personal público en general, mejorar el capital humano para que sea más efectivo, adiestrarlo más adecuadamente para que se pueda elevar su rendimiento y productividad.

Uno de los factores que dificulta el mejorar la efectividad y eficiencia del funcionamiento del gobierno es la ausencia de mecanismos para medir y evaluar las funciones gerenciales. La estrategia de organización del gobierno debe proveer para que se pase juicio sobre la calidad de la gerencia de los organismos públicos, la corrección de las políticas que se adopten, y la realización de las metas que se establezcan.

5. Política sobre corporaciones públicas

Hemos reservado el sector de las corporaciones públicas para considerarlo separadamente del resto de la rama ejecutiva debido a su

importancia relativa y a su impacto sobre las políticas y la situación del gobierno. La estrategia de organización con respecto a este sector debe considerar los siguientes aspectos:

a. Crear mecanismos adecuados de formulación de política de estas empresas, de control y supervisión de sus operaciones, y de coordinación de sus actividades entre ellas y con el resto del gobierno. El sistema actual de juntas de gobierno no ha tenido éxito en lograr estos fines.

b. Crear mecanismos adecuados para la evaluación de las funciones gerenciales.

c. Facilitar la reducción en el número de las corporaciones públicas. Se puede lograr esto mediante: la consolidación de empresas, la venta de empresas públicas comerciales a la iniciativa privada, la liquidación de empresas redundantes que no se puedan vender, la integración de algunas corporaciones a programas departamentales regulares, y la descentralización de funciones a otras jurisdicciones políticas.

6. Reducción en las áreas de responsabilidades y funciones del gobierno

Un plan para la organización y administración de la rama ejecutiva orientado hacia mejorar la efectividad y eficiencia en su funcionamiento debe considerar el problema de si el gobierno se ha extendido más allá de sus recursos y capacidades al expandir sus áreas de responsabilidades y funciones en la sociedad. Ya hemos cuestionado la conveniencia de la participación directa del gobierno en algunos de los sectores de la economía y de su intervención en un área creciente de responsabilidades sociales. Como parte de nuestras proposiciones de estrategia organizacional, sugerimos que se deben medir y evaluar los beneficios y costos de las gestiones gubernamentales en las áreas sobre las cuales hay dudas a fin de identificar aquellas de las cuales es conveniente que el gobierno comience a retirarse. En armonía con

este criterio, sería necesario crear un mecanismo para revisar la justificación de la existencia y continuación de las agencias o programas públicos.

E. Conclusiones

Algunos de los criterios básicos que han determinado la forma de organización de la rama ejecutiva desde la década de 1940 son cuestionables en la situación y circunstancias vigentes desde la década de 1970. Al mismo tiempo, hemos encontrado que una gran parte de los problemas en el funcionamiento del gobierno se deben a fallas en la gerencia y administración de los programas.

Tomando en consideración todos estos factores, hemos propuesto una nueva estrategia de organización de la rama ejecutiva cuyas características principales son:

1. Descentralización selectiva de funciones y responsabilidades por jurisdicciones políticas y por agencias.
2. Redefinición de las instituciones de planificación para ajustar las prioridades del gobierno a las de la sociedad.
3. Aplicación de nuevas normas, criterios y políticas de organización.
4. Cambios en la política pública, mejoramiento de la calidad de la gerencia y renovación de los instrumentos de administración.
5. Reestructuración del sistema de corporaciones públicas y cambios en la política sobre creación y operación de las mismas.
6. Identificación de áreas de responsabilidad de las cuales es conveniente y deseable que el gobierno comience a retirarse.

CAPITULO V
RECOMENDACIONES

Los objetivos que tradicionalmente se han establecido a los esfuerzos de reorganización del gobierno son: fomentar el desarrollo económico y social, mejorar los servicios, mejorar la eficiencia en costos, aumentar la participación ciudadana, darle mayor flexibilidad y potencial de crecimiento a los organismos públicos, y convertir el gobierno en una organización que responda al pueblo. Para lograr estos objetivos básicos, es necesario desmontar y/o cortar a través de estructuras burocráticas inoperantes que impiden las operaciones eficientes.

La estrategia de organización que hemos esbozado en el capítulo anterior sugiere una forma más eficaz de alcanzar esos objetivos. Es necesario ahora traducir la estrategia en planes más específicos de acción que ilustren en forma concreta como se podría implantar la estrategia en la práctica. Comenzaremos primeramente con una visión a largo plazo que provee una meta hacia la cual puede evolucionar la organización del gobierno de Puerto Rico.

La alternativa que aquí presentamos diverge de los criterios convencionales que se han utilizado en el pasado como normas para guiar los estudios de la organización del gobierno, los cuales hemos examinado en el Capítulo II. La estrategia que hemos diseñado representa una combinación diferente de dichos criterios, orientando los esfuerzos de organización hacia un mayor grado de descentralización de las funciones operacionales, aunque

reteniendo la norma de centralización con respecto a otras. La estrategia de organización que proponemos representa, pues, un esfuerzo de innovación, una respuesta al reto de la necesidad urgente de ajustar la estructura y el funcionamiento del gobierno a las nuevas circunstancias sociales, políticas y económicas que asumimos habrán de prevalecer durante el resto de este siglo.

Las proposiciones fundamentales de este plan son:

1. La descentralización estructural de la responsabilidad por la ejecución de los programas públicos, manteniendo la centralización de la responsabilidad por la formulación de la política y la evaluación de la efectividad de los programas.

2. El diseño e implantación de nuevos sistemas, procedimientos y reglamentos de administración y control.

3. La institucionalización en la administración del gobierno de normas de responsabilidad y de obligación de rendir cuentas al pueblo.

4. La utilización de sistemas de información gerencial en la administración de la rama ejecutiva.

5. La creación de un mecanismo de control de las corporaciones públicas.

6. La creación de una comisión para revisar la organización y funcionamiento del gobierno por un plazo de tiempo fijo.

Reconocemos que un plan de esta naturaleza no representa la única solución a los problemas de organización y funcionamiento de la rama ejecutiva que se han analizado en este informe. Presentamos la alternativa que consideramos más adecuada a la situación actual de nuestra sociedad y gobierno. Entendemos, además, que la implementación del plan que proponemos demanda requisitos y esfuerzos formidables. Por lo tanto, este es un modelo para orientar los esfuerzos de reorganización del gobierno cuya meta se puede

alcanzar solamente por etapas. Le correspondería a la comisión de reorganización aquí propuesta evaluar ésta y las demás alternativas, y determinar y hacer recomendaciones específicas sobre un plan de implementación.

A. Plan de descentralización estructural

La creación, reubicación y consolidación de agencias, departamentos y corporaciones públicas en una estructura de gobierno tan centralizada como la que existe actualmente resulta con frecuencia en una organización ineficiente, inoperante y casi imposible de manejar efectivamente. El análisis de los problemas de organización y funcionamiento del gobierno de Puerto Rico en la situación actual nos ha demostrado que se necesita una reestructuración completa de la rama ejecutiva para que el gobierno pueda desempeñar adecuadamente sus funciones en nuestra sociedad. La estrategia de organización que hemos diseñado invierte la tendencia previa hacia una mayor centralización de la estructura gubernamental. El resultado sería una estructura mixta: centralizada con respecto a unas funciones y descentralizada con respecto a otras.

En la conceptualización que aquí estamos ofreciendo, una reestructuración efectiva debe abarcar todos los niveles de la organización gubernamental. Esto es, debe incluir el nivel estatal, el municipal, el de distrito, región, etc. El gobierno debe poder responder y actuar efectivamente a todo nivel como requisito para desarrollar y mantener una estructura eficiente y viable.

De acuerdo a la estrategia de organización que hemos presentado en el Capítulo IV, Puerto Rico debe descentralizar las funciones operacionales de su gobierno, transfiriendo selectivamente la responsabilidad por la prestación de algunos de los servicios públicos a los gobiernos municipales. No obstante,

alcanzar solamente por etapas. Le correspondería a la comisión de reorganización aquí propuesta evaluar ésta y las demás alternativas, y determinar y hacer recomendaciones específicas sobre un plan de implementación.

A. Plan de descentralización estructural

La creación, reubicación y consolidación de agencias, departamentos y corporaciones públicas en una estructura de gobierno tan centralizada como la que existe actualmente resulta con frecuencia en una organización ineficiente, inoperante y casi imposible de manejar efectivamente. El análisis de los problemas de organización y funcionamiento del gobierno de Puerto Rico en la situación actual nos ha demostrado que se necesita una reestructuración completa de la rama ejecutiva para que el gobierno pueda desempeñar adecuadamente sus funciones en nuestra sociedad. La estrategia de organización que hemos diseñado invierte la tendencia previa hacia una mayor centralización de la estructura gubernamental. El resultado sería una estructura mixta: centralizada con respecto a unas funciones y descentralizada con respecto a otras.

En la conceptualización que aquí estamos ofreciendo, una reestructuración efectiva debe abarcar todos los niveles de la organización gubernamental. Esto es, debe incluir el nivel estatal, el municipal, el de distrito, región, etc. El gobierno debe poder responder y actuar efectivamente a todo nivel como requisito para desarrollar y mantener una estructura eficiente y viable.

De acuerdo a la estrategia de organización que hemos presentado en el Capítulo IV, Puerto Rico debe descentralizar las funciones operacionales de su gobierno, transfiriendo selectivamente la responsabilidad por la prestación de algunos de los servicios públicos a los gobiernos municipales. No obstante,

alcanzar solamente por etapas. Le correspondería a la comisión de reorganización aquí propuesta evaluar ésta y las demás alternativas, y determinar y hacer recomendaciones específicas sobre un plan de implementación.

A. Plan de descentralización estructural

La creación, reubicación y consolidación de agencias, departamentos y corporaciones públicas en una estructura de gobierno tan centralizada como la que existe actualmente resulta con frecuencia en una organización ineficiente, inoperante y casi imposible de manejar efectivamente. El análisis de los problemas de organización y funcionamiento del gobierno de Puerto Rico en la situación actual nos ha demostrado que se necesita una reestructuración completa de la rama ejecutiva para que el gobierno pueda desempeñar adecuadamente sus funciones en nuestra sociedad. La estrategia de organización que hemos diseñado invierte la tendencia previa hacia una mayor centralización de la estructura gubernamental. El resultado sería una estructura mixta: centralizada con respecto a unas funciones y descentralizada con respecto a otras.

En la conceptualización que aquí estamos ofreciendo, una reestructuración efectiva debe abarcar todos los niveles de la organización gubernamental. Esto es, debe incluir el nivel estatal, el municipal, el de distrito, región, etc. El gobierno debe poder responder y actuar efectivamente a todo nivel como requisito para desarrollar y mantener una estructura eficiente y viable.

De acuerdo a la estrategia de organización que hemos presentado en el Capítulo IV, Puerto Rico debe descentralizar las funciones operacionales de su gobierno, transfiriendo selectivamente la responsabilidad por la prestación de algunos de los servicios públicos a los gobiernos municipales. No obstante,

esto no puede lograrse sin antes eliminar aquellas estructuras municipales que no estén capacitadas para aceptar una mayor responsabilidad en la prestación de servicios al pueblo. Es, por lo tanto, aconsejable que la primera fase de un plan de reorganización a lo largo de estas líneas considere una reorganización de las estructuras de gobierno al nivel municipal.

La reorganización municipal puede y debe hacer uso adecuado de la legislación existente que permite la creación de corporaciones municipales. También debe contemplarse la creación de consorcios municipales por municipios que puedan agruparse como regiones. La responsabilidad por el gobierno de estos consorcios recaería en juntas de directores compuestas por los alcaldes electos de los municipios que integran cada región. En este caso la función principal de los alcaldes vendría a ser dirigir los consorcios municipales. Estas entidades corporativas deben ser administradas por profesionales competentes e idóneos. Los consorcios tendrían la responsabilidad por los servicios en las área de operaciones en que la transferencia sea viable.

Los administradores de cada tipo de servicio deben estar altamente cualificados y especializados para desempeñar las funciones inherentes a sus cargos. Deben nombrarse los mismos por un período fijo de años cuyo término no coincida con el período electoral del país.

Una vez establecidos los consorcios municipales, el gobierno central les transferiría la responsabilidad por la administración y prestación de servicios en cada área. Estos organismos regionales serían entonces los proveedores de los servicios que actualmente presta el gobierno central.

Estamos conscientes de que la creación de este tipo de estructuras y la transferencia a las mismas de algunas funciones del gobierno central origina una serie de problemas relativos a los procesos políticos. Por ejemplo, podemos señalar los siguientes:

1. La definición de las relaciones operacionales entre los organismos regionales y los departamentos del gobierno central;

2. El nombramiento del director del consorcio regional y los directores de las divisiones que prestarían los servicios: quién los nombra, a quienes responden, quien los evalúa, como se definiría la relación de autoridad entre ellos y los secretarios departamentales del gobierno central;

3. La forma en que se integrarían en un mismo organismo funcionarios electos pertenecientes a distintos partidos políticos.

Estos son problemas cruciales al buen funcionamiento de la organización que aquí proponemos, pero cuya solución está fuera del ámbito de nuestro estudio, ya que requieren soluciones políticas. Le correspondería el análisis de estos problemas a la comisión de reorganización que hemos propuesto, y su solución final, a la Asamblea Legislativa.

Bajo la estructura actual el gobierno central lleva a cabo las tres funciones principales de administración:

- Formulación y desarrollo de política
- Ejecución
- Evaluación

La reorganización propuesta debe reestructurar el gobierno central de manera tal que éste retenga su función de desarrollo de políticas administrativas. La responsabilidad por la ejecución de estas políticas debe recaer en los administradores de los consorcios municipales. En adición, el gobierno central podrá descargar adecuadamente su función y responsabilidad de evaluar la efectividad de los programas de gobierno para así verificar y garantizar el cumplimiento debido con las políticas establecidas. Entendemos que actualmente esta función de evaluación es inadecuada porque la realiza el mismo organismo que formula la política y la ejecuta. Toda vez que la misma es

imprescindible para el desarrollo de una buena gestión administrativa, no puede continuar siendo relegada a posiciones de importancia secundaria.

Estamos conscientes de que la descentralización de la ejecución de los programas es viable solamente con respecto a algunos de estos. Sería necesario establecer de antemano criterios y normas para orientar la selección de las actividades que se podrían descentralizar. De primera intención, nos parece que entre estas pautas se podrían incluir las siguientes: que los programas a transferirse representen actividades convencionales de gobierno y operaciones de día a día de los mismos; que estos programas consistan de la prestación de servicios generales a toda la población; que estos servicios se presten en forma repetitiva; y que exista ya alguna clase de organización para la realización de estas actividades sobre bases regionales. Esencialmente, lo que se propone descentralizar es la ejecución de las funciones de servicio. Deseamos enfatizar que este concepto no implica la eliminación de los departamentos gubernamentales en el nivel central, sino solamente la transferencia de la ejecución de algunas de sus funciones operacionales a los organismos municipales y regionales. En este caso, el departamento del gobierno central retendría la responsabilidad por la formulación de la política pública y por la evaluación de la efectividad de su ejecución por los organismos a los cuales se le delega.

Entre los programas que podrían considerarse con posibilidades factibles en este sentido, sugerimos los siguientes:

1. Seguridad pública - policía, bomberos, corrección y defensa civil
2. Educación
3. Salud
4. Viviendas

5. Obras públicas
6. Recreación y deportes
7. Servicios sociales
8. Permisos
9. Hacienda
10. Agricultura

En la mayor parte de los casos, sería factible efectuar la transferencia de funciones a base de pasarle a los organismos regionales unidades operacionales que ya están organizadas y funcionando por distritos. Por ejemplo, en el Departamento de Instrucción Pública se podría considerar transferir la administración de los distritos escolares a dichos organismos.

Ya existe en nuestro gobierno un ejemplo exitoso de descentralización de funciones: la Universidad de Puerto Rico. Actualmente, ésta se encuentra dividida en una serie de recintos regionales, cada uno con su propia organización autónoma, y todo el sistema bajo la supervisión del Consejo de Educación Superior en cuanto a la formulación de política y la evaluación de su ejecución.

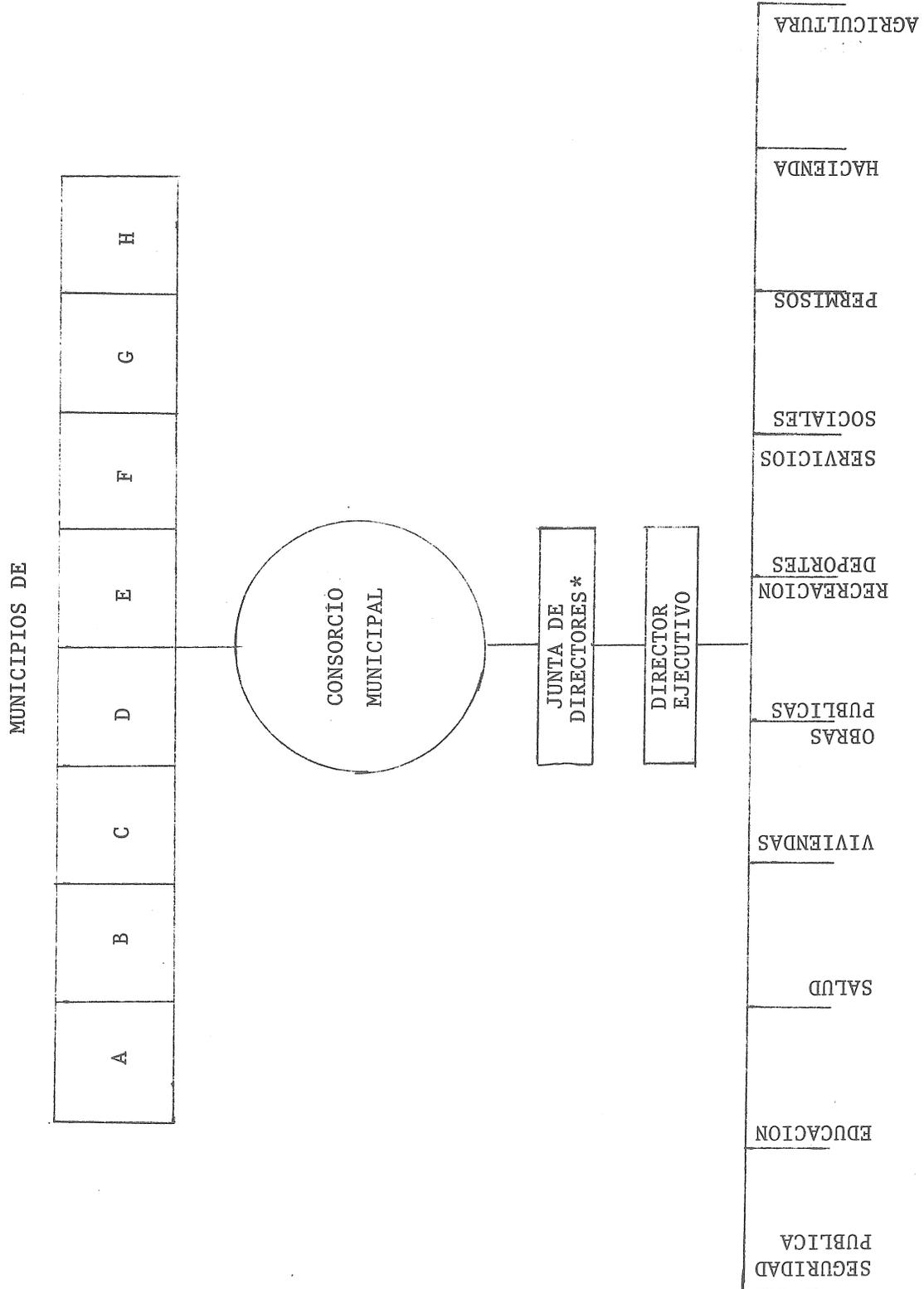
A base de los criterios de descentralización anteriormente enumerados, podríamos señalar que hay una serie de departamentos, agencias y programas que no son susceptibles de descentralización efectiva. En estos casos es preferible que se retengan sus funciones, ubicación y organización actual, sin someterse al proceso de descentralización. No obstante, se deben examinar dichas actividades para determinar si requieren modificaciones organizativas a base de consolidación de responsabilidades con otras agencias o corporaciones públicas. Entre los organismos que pueden ser incluidos en esta categoría, podemos mencionar, como ejemplo, los departamentos de Estado, Justicia y Comercio, y la Administración de Fomento Económico.

Sugerimos encomendar a la Oficina de Presupuesto y Planificación y a la comisión de reorganización que aquí se han propuesto, la responsabilidad de estudiar periódicamente la justificación para continuar funcionando (Sunset laws) con respecto a todos los organismos de la rama ejecutiva, excepto los departamentos constitucionales.

Presentamos en la próxima página la Gráfica 3 en la cual se ilustra la forma en que quedaría constituido el concepto de consorcios municipales para la prestación de los servicios gubernamentales que se decida transferir a las mismas por parte del gobierno central. Se ha ilustrado el concepto a base de un distrito geográfico integrado por un municipio grande y una serie de municipios circundantes que podrían agruparse para formar una región. Los criterios para definir una región pueden ser, entre otros: la proximidad geográfica y las facilidades de acceso y comunicación.

El plan que hemos propuesto responde al de una estructura matriz, nueva forma de organización que se ha venido desarrollando en Estados Unidos recientemente. La característica principal de una organización matriz es que hay una cadena de mando dual en lugar de sencilla; esto es, algunos gerentes responden a dos jefes en lugar de uno. Esta forma de organización está probando ser más efectiva en instituciones grandes que realizan una diversidad de actividades y en las cuales se requiere armonizar intereses en conflicto. La principal ventaja de esta forma de organización sobre las formas convencionales a base de funciones o productos es la flexibilidad que facilita las reacciones rápidas de la gerencia a las cambiantes circunstancias de su medioambiente. La organización matriz es preferible cuando el organismo tiene que responder a más de un sector simultáneamente; cuando se enfrenta a gran incertidumbre; y cuando tiene que funcionar con severas limitaciones de recursos financieros y humanos. [1]

Gráfica 3
 DIAGRAMA DE ORGANIZACION DE LOS CONSORCIOS MUNICIPALES



* Compuesta por los alcaldes electos de la región.

B. Otras medidas de organización y administración

1. Presupuesto y planificación

En la situación actual es más conveniente que nunca antes la recomendación de las Comisiones de Reorganización previas para la fusión de la Junta de Planificación y la Oficina de Presupuesto y Gerencia. Al consolidar ambos organismos en una Oficina de Presupuesto, Gerencia y Planificación, sería conveniente implementar las siguientes medidas organizativas:

a. Fortalecer la División de Gerencia asignándole los recursos financieros y humanos necesarios para desempeñar las funciones y responsabilidades de:

(1) Evaluar la necesidad de creación de nuevas agencias y la justificación de la continuación de las existentes, y asesorar al Gobernador sobre el particular.

(2) Evaluar la eficiencia y efectividad de los programas gubernamentales y de la gerencia de los mismos.

(3) Evaluar y recomendar sobre la organización interna de las agencias gubernamentales.

b. Asignar a la División de Planificación las funciones de:

(1) Investigación sobre los problemas y necesidades de la sociedad y las prioridades con que ésta los considera.

(2) Evaluar y definir los objetivos del gobierno.

(3) Evaluar la efectividad de las políticas públicas para alcanzar estos objetivos y solucionar los problemas sociales a los cuales van dirigidas.

(4) Recomendar cambios en los programas gubernamentales, las políticas públicas y la distribución de los recursos del gobierno de manera

que los esfuerzos de éste se ajusten más a tono con el orden de prioridades que la sociedad espera.

(5) Presentar, esclarecer y evaluar las alternativas y alumbrar las opciones, informando al Primer Ejecutivo para que esté consciente de las consecuencias de sus decisiones antes de tomarlas.

c. Descargar a la División de Planificación de todas las funciones y responsabilidades operacionales que desempeñaba la Junta de Planificación, distribuyéndolas a los organismos en que operacionalmente correspondan.

2. Sistema de personal

Se deben descentralizar todas las funciones operacionales de administración del personal, asignándole estas responsabilidades directamente a cada departamento o agencia. Una vez se ha realizado esta transferencia, se debe convertir la Oficina Central de Administración de Personal en una Junta de Personal adscrita a la Oficina del Gobernador con las siguientes funciones:

a. Formulación de la política pública con respecto al personal para todo el gobierno, incluyendo las corporaciones públicas.

b. Preparación de una nueva ley y reglamento de personal para establecer sistemas y procedimientos nuevos que sean adecuados a la etapa actual de desarrollo de la rama ejecutiva y a la realidad presente de la sociedad puertorriqueña.

c. Hacer las revisiones futuras del reglamento de personal.

d. Recibir y resolver querrelas y apelaciones sobre decisiones relativas al personal de los departamentos y agencias. En este caso, sería necesario eliminar por redundancia la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal.

3. Servicios generales

Recomendamos la descentralización de los servicios generales especializados que actualmente presta la Administración de Servicios Generales a los demás organismos públicos, transfiriendo la responsabilidad por los mismos a las agencias individualmente. La culminación de este proceso de descentralización representará la eliminación de esta agencia. En este caso, sería necesario transferir las funciones, responsabilidades y organización de la Autoridad de Edificios Públicos (actualmente adscrita a la Administración de Servicios Generales) al Departamento de Transportación y Obras Públicas, pasando a ser una subsidiaria de éste.

4. Otras medidas generales

a. Creación de un sistema periódico de información gerencial al Gobernador sobre el funcionamiento y las operaciones de la rama ejecutiva y sobre los issues que adquieren relevancia ante la opinión pública.

b. Reorganización del Consejo Financiero y Económico para dotarlo de un staff profesional permanente de asesores financieros y económicos de reconocida capacidad en su campo. Sus funciones deben ser analizar el estado de la economía de Puerto Rico, su relación con la economía de Estados Unidos y la economía internacional, y las fluctuaciones económicas periódicas a fin de recomendar cambios en las políticas económicas del gobierno y mantener un alto nivel de actividad económica. El Gobernador debe tener una participación directa en las funciones de este consejo.

c. Revisión y modernización de los sistemas y procedimientos de administración vigentes y de los reglamentos públicos sobre las actividades económicas privadas.

d. Desarrollar un programa de capacitación y fortalecimiento del personal gerencial de nivel intermedio, establecer normas más estrictas de competencia profesional y empresarial para la selección del personal gerencial

de nivel superior, y revisar las escalas de compensación de tales funcionarios a fin de atraer al servicio público personal de capacidad gerencial comparable al del sector privado.

e. Legislación para establecer normas de responsabilidad pública y creación de una comisión ante la cual los organismos públicos rendirían cuentas.

f. Creación de una comisión de reorganización por un plazo fijo mínimo de seis años para examinar sistemáticamente las necesidades de modificación en la organización del gobierno y ajustar la misma a los cambios en la sociedad y en los objetivos del gobierno. Esta comisión debe estar constituida por representantes de la rama ejecutiva, de la rama legislativa y del sector privado.

C. Sistemas de control interno y de responsabilidad pública [2]

El problema de corrupción en la administración gubernamental ha adquirido una inusitada prominencia ante la opinión pública. Como resultado, se le ha estado dando una mayor atención a la responsabilidad de los oficiales del gobierno de evaluar los controles de la gerencia sobre la conducta de las actividades administrativas y programáticas. Existe un consenso de que los sistemas de control interno representan el medio más efectivo para combatir el fraude, el despilfarro y la ineficiencia y para asegurar el uso adecuado de los recursos del gobierno. Esta es la base esencial para hacer posible el establecimiento de normas de responsabilidad y de obligación de rendir cuentas ante el público por el funcionamiento de los programas. No obstante, debemos señalar que aún estas medidas serían insuficientes para lograr sus propósitos sin el ingrediente principal para mejorar el funcionamiento del gobierno: la integridad de los funcionarios públicos. Todo lo demás descansa sobre este

punto. El mejor incentivo para elevar la ética en el servicio público es el buen ejemplo.

Se deben revisar los sistemas de control interno de contabilidad en todas las agencias para asegurar que se establezcan en todas ellas los requisitos mínimos para lograr los siguientes propósitos: 1) asegurar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y políticas; 2) asegurar que se produzcan y mantengan datos confiables sobre las operaciones y que se divulgue la misma en informes periódicos; 3) promover la economía, eficiencia y efectividad de las operaciones; y 4) proteger los recursos públicos contra pérdidas por errores o irregularidades.

Es necesario, además, crear un sistema de evaluación de los controles internos de las agencias para asegurar que sean adecuados y para medir la forma en que se están alcanzando sus objetivos.

Es evidente que los controles internos de contabilidad, como tradicionalmente se conciben los sistemas de control interno, no son suficientes para alcanzar estos objetivos. Los controles internos de contabilidad se limitan a las actividades que tienen que ver con la autorización, procesamiento, contabilidad e informes de las transacciones. Se requiere, además, el establecimiento de controles administrativos, los cuales se aplican a todas las actividades realizadas por los oficiales para descargar sus funciones; esto es, planificación, mejoramiento de la productividad, control de calidad, economía, eficiencia y efectividad. Sugerimos tres categorías de controles administrativos:

a. Controles organizacionales - que se refieren a la manera en que las unidades asignan las responsabilidades y definen la autoridad por medio de la delegación dentro de la estructura organizativa.

b. Controles operacionales - contribuyen a que las unidades alcancen sus metas y objetivos de una manera efectiva, eficiente y económica, y para asegurar que se lleven a cabo solamente las actividades autorizadas. En este caso, se obtiene el control mediante la adherencia de todo el personal de la organización a políticas y procedimientos bien definidos.

c. Controles de los sistemas de información - consisten en proveer a los oficiales correspondientes data operacional y financiera adecuadamente resumida a fin de ayudarles a evaluar los resultados, tendencias y oportunidades de mejoramiento.

Finalmente, sugerimos el establecimiento de un sistema de informes ejecutivos al público como una de las formas de cumplir con la obligación de rendir cuentas de parte de todos los niveles del gobierno.

D. El sector de corporaciones públicas

Bajo nuestras recomendaciones con respecto a la organización del sector de corporaciones públicas, se agruparían dichas empresas en tres grandes clasificaciones de acuerdo a la disposición que se debe hacer sobre su existencia y ubicación en la organización de la rama ejecutiva. Estas tres opciones son:

1. Casos en que se debe estudiar la conveniencia de liquidación de la corporación o de su transferencia al sector privado o a otro organismo público.

Los criterios para justificar tal determinación pueden ser, entre otros: las desventajas relativas del gobierno para operar las mismas sobre bases comerciales, los deficits operacionales incurridos, el agotamiento de los recursos para su operación, o el historial de inactividad del programa.

2. Corporaciones que se deben integrar a los departamentos gubernamentales.

Los criterios para justificar tal decisión pueden ser: que debido a la naturaleza de la actividad no pueda esperarse que opere sobre bases de autosuficiencia económica; que representen actividades de servicio a o de administrar funciones operacionales de un departamento ejecutivo; o que constituyan algún programa básico del gobierno relacionado con actividades de desarrollo económico, social o cultural.

En unos casos, esta integración se haría como una corporación subsidiaria del departamento. En un gran número de casos se puede considerar descontinuar la forma corporativa de organización e integrarlas como programas departamentales regulares. Esto se hará factible al realizar la revisión propuesta de los reglamentos y procedimientos de administración de las agencias departamentales. En otros casos, se puede considerar la consolidación de corporaciones.

3. Corporaciones públicas comerciales

Se agruparían en este sector los servicios públicos (public utilities) y las corporaciones públicas cuyas operaciones son de carácter comercial y sobre las cuales se puede esperar que funcionen sobre bases de autosuficiencia económica, tales como las autoridades de Energía Eléctrica, Acueductos y Alcantarillados, Teléfonos, Navieras, etc.

Se podrían añadir otras de acuerdo a la evaluación que haga la comisión de reorganización.

El principal problema organizativo que plantea el sector de corporaciones públicas comerciales es proveerle a este sistema un marco gerencial moderno que facilite el control de su política por el Gobernador y que al mismo tiempo

crea las condiciones necesarias para la operación del sistema sobre bases de autosuficiencia económica.

De acuerdo a la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1980, los propósitos de diseñar un régimen para la organización y funcionamiento de las empresas públicas comerciales deben ser: [3]

a. 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.

b. 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.

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

d. Fortalecer la posición financiera de las empresas.

Encontrar una forma de organización común para lograr estos objetivos es una tarea muy a largo plazo debido a la diversidad de actividades de estas empresas y la complejidad de los procedimientos legales y organizativos que se requerirían. Mientras tanto, los problemas de este sector son enormes y el gobierno de Puerto Rico se enfrenta a una crisis de grandes proporciones en la operación de algunas de las empresas públicas. Hay, pues, una presión urgente por soluciones, aunque estas sean parciales.

No obstante, no estamos en posición de ofrecer tales soluciones porque esto requeriría unos estudios amplios, profundos y costosos que están fuera de nuestro alcance. Pero sí podemos sugerir un mecanismo mediante el cual se podrían hacer estas determinaciones más rápidamente y cuya creación es factible en un plazo de tiempo relativamente corto.

Nuestra recomendación es que se cree una Junta de Directores común que asuma la responsabilidad de coordinar y supervisar todas las corporaciones públicas que se incluyan en el sector de empresas públicas comerciales. Si la agrupación de todas las corporaciones públicas de carácter comercial resultara ser muy grande y compleja para su coordinación por una sola junta, se podrían subdividir las mismas en dos agrupaciones, cada una con su junta. Al mismo tiempo, se eliminarían las juntas de directores de las corporaciones individuales.

Para que se puedan descargar efectivamente estas responsabilidades de control y coordinación, los miembros de la junta(s) tendrían que servir a tiempo completo, con una compensación comparable a la que obtendrían en el sector privado por una responsabilidad similar, y aportar un calibre o calidad gerencial superior. Deben ser, además, personas de una integridad incuestionable, con amplia experiencia en negocios y que gocen de respeto general en sus respectivos campos. La composición de la junta debe ser variada con respecto a la experiencia ejecutiva y campos de especialización de sus miembros. Los miembros deben aportar conocimientos expertos en las áreas de finanzas, economía, gerencia, derecho, tecnología y gobierno.

Una junta de esta naturaleza constituiría un mecanismo efectivo para:

a. Dirigir y coordinar la estrategia financiera y económica de estas empresas, incluyendo la administración de su deuda y capital.

b. Evaluar las funciones gerenciales y la eficiencia de la administración de las empresas.

c. Establecer las políticas básicas corporativas y los controles que se deben aplicar al conjunto de empresas.

d. Estudiar las medidas que se requerirían para mejorar las finanzas de las empresas y resolver los urgentes problemas que se han planteado.

e. Evaluar las posibilidades de cambios organizacionales a largo plazo, incluyendo posibilidades de descentralización, consolidación, eliminación o transferencia al sector privado.

Recomendamos, además, que se adopte una política pública para regir la organización y gobierno de las corporaciones públicas, la cual debe incluir, entre otros, los siguientes puntos:

a. Evitar la proliferación de corporaciones públicas, limitando su uso a casos en que se pueda probar fuera de toda duda que es indispensable tal forma de organización.

b. En términos generales, se debe aplicar este concepto solamente a empresas a las que se les pueda exigir que funcionen en forma económicamente autosuficiente.

c. Una vez se revisen los reglamentos y procedimientos administrativos aplicables a las organizaciones departamentales, el gobierno se puede abstener de darle forma de organización corporativa a programas que se puedan desarrollar satisfactoriamente como organismos departamentales.

d. El gobierno de las corporaciones públicas adscritas a un departamento gubernamental debe ser responsabilidad de una junta de directores presidida por el Secretario del departamento correspondiente.

e. Las relaciones de la empresa con la rama ejecutiva y el resto del gobierno deben ser a través del departamento al cual quede adscrita.

E. Guías para una Estrategia de Implementación

Estamos conscientes de que la implementación del plan de organización que hemos propuesto requiere substanciales cambios políticos y constitucionales . Requiere, además, un alto grado de cooperación entre los alcaldes que formarían las juntas de directores de los consorcios municipales y entre éstos y los secretarios de gobierno. Esto indica que es necesario implementar la estrategia de organización por etapas, conclusión que se aplica también, aunque en menor grado, a cualquier plan comprensivo de reorganización a lo largo de líneas convencionales.

Le correspondería a la comisión de organización que hemos propuesto formular un plan e itinerario de implementación de la estrategia, ya que esto requiere estudios adicionales. No obstante, podemos sugerir desde ahora algunas guías o normas que se deben considerar para diseñar un programa de implementación:

1. Crear la comisión de organización inmediatamente ya que ésta sería el organismo rector de la formulación e implementación del plan de organización de la rama ejecutiva.
2. Implementar a corto plazo algunos aspectos del plan de descentralización, tales como la determinación de los departamentos y agencias que retendrían sus funciones y status actual, los que requieren algunas modificaciones organizativas, y los que se deben discontinuar.
3. Implantar por etapas otros aspectos en que se requieren cambios más complejos, tales como la creación de consorcios municipales y la transferencia a éstas de algunas funciones y programas del gobierno central.
4. Establecer un plan piloto de descentralización en un área geográfica cuidadosamente seleccionada del cual se derivarían los requisitos para su extensión a otras regiones. Aún el mismo proyecto piloto podría desarrollarse

por etapas, iniciando primeramente aquellas actividades que no requieran cambios complejos y que tengan mayores probabilidades de éxito.

5. Establecer inmediatamente los sistemas de control interno ya que estos no dependerían de la estructura organizativa que se adopte.

6. Implementar a plazos corto e intermedio las recomendaciones en la sección de Otras medidas de organización y administración y en la de Corporaciones Públicas ya que requieren estudios más profundos y abarcadores.

F. Conclusiones

Las recomendaciones fundamentales de este estudio son: la descentralización estructural selectiva de programas públicos; nuevos sistemas y procedimientos de administración y control; institucionalización de la obligación de rendir cuentas al pueblo; sistemas de información gerencial; mecanismos de control de las corporaciones públicas; y una comisión de reorganización por un plazo fijo de tiempo.

La forma de implementar la descentralización de funciones sería mediante la transferencia de éstas a organismos regionales creados por los gobiernos municipales. Se transferirían solamente funciones operacionales que sería necesario seleccionar cuidadosamente a base de unos criterios rigurosos que faciliten el éxito de la nueva organización. Los departamentos del gobierno central retendrían la responsabilidad por la formulación de la política pública y por la evaluación de la ejecución de las funciones delegadas a los organismos regionales.

Se deben encomendar a la comisión de reorganización aquí propuesta y a la Oficina de Presupuesto y Gerencia la responsabilidad de diseñar el plan de organización y planificar y supervisar su implementación. Esta responsabilidad

debe incluir la determinación de la justificación de los distintos programas públicos para continuar funcionando.

Los sistemas administrativos que requieren atención más urgentemente son los de personal, servicios generales, presupuesto y planificación, información gerencial, asesoramiento al Gobernador, y la reglamentación de actividades económicas privadas.

Se recomienda reestructurar el sector de las corporaciones públicas, integrando la mayor parte de éstas a departamentos ejecutivos. Se agruparían las corporaciones públicas cuyas actividades son de carácter comercial en un sector bajo la supervisión de una junta de directores en común, estableciéndose una política pública para la operación del sistema sobre bases de autosuficiencia económica. Recomendamos, además, la evaluación de un número de corporaciones públicas para determinar la conveniencia de su liquidación o de su transferencia al sector privado.

G. Ventajas y beneficios del plan

La implementación del plan de organización y administración que hemos propuesto conlleva numerosas ventajas y beneficios, entre otros:

1. Permitiría reducir las unidades operacionales a un tamaño más manejable, contribuyendo así a resolver los problemas de administración que se han señalado.

2. Vigorizaría el sistema democrático de gobierno ya que llevaría la responsabilidad por las funciones a un nivel más cercano al pueblo.

3. Pondría a los técnicos que administran los servicios a responder directamente a funcionarios electos al nivel local, lo cual contribuiría a desarrollar una actitud de mayor responsabilidad hacia los usuarios y

facilitaría el establecimiento de la obligación de los funcionarios de rendirle cuentas al pueblo.

4. El gobierno tendría más información y puntos de vista para establecer prioridades porque los recibiría de una base más amplia.

5. Fortalecería los municipios a través de la isla, lo que está en armonía con el concepto recientemente introducido de elección de los gobiernos municipales en papeleta separada.

6. Propiciaría el desarrollo de una infraestructura económica en otras áreas de la isla. La reubicación de funciones de gobierno a niveles regionales crearía una actividad económica saludable y necesaria en todos los municipios. Esto podría contribuir a minimizar la marcada disparidad existente en el ingreso per capita en San Juan y el resto de la isla.

7. Fijaría correctamente las responsabilidades por la ejecución de los programas de gobierno, separando la responsabilidad de implementación de las responsabilidades de formulación de política pública y evaluación de sus resultados.

8. Habría mejor control de la administración y costos de los programas y permitiría establecer puntos de referencia y comparación para establecer normas de funcionamiento.

9. Mejoraría la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía y facilitaría darle mayor participación a ésta en la formulación de los objetivos y las políticas de los programas gubernamentales. Mientras más cercana al pueblo esté la administración de los programas, mayor será la sensibilidad de las organizaciones a las necesidades y la voluntad del pueblo.

NOTAS AL CAPITULO V

[1] Davis, S. M. y Lawrence, P. R.: "Problems of Matrix Organizations", Harvard Business Review, May-June 1978.

[2] Price Waterhouse: Enhancing Government Accountability. New York; Price Waterhouse & Co., 1983.

[3] Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva: Estudio de las Operaciones y Situación Económica de Corporaciones Públicas Seleccionadas, Vol. XV, 1980.

APENDICES

1. Resumen del Informe Sobre la Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1949, presidida por James Rowe.
2. Resumen del Informe de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1971, presidida por Luis Montañez Reyes.
3. Resumen del Informe Parcial del Comité de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1976, presidida por Ramón García Santiago.
4. Resumen del Informe de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1980, presidida por Wallace González Oliver.

COMITE PARA EL DESARROLLO ECONOMICO DE PUERTO RICO, INC.

ESTUDIO DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO
DE LA RAMA EJECUTIVA DEL GOBIERNO
DE PUERTO RICO

1985

PROPIEDAD - BIBLIOTECA
OFICINA DE PRESUPUESTO Y GERENCIA
OFICINA DEL GOBERNADOR

APENDICE 1

INFORME SOBRE LA REORGANIZACION DE LA RAMA EJECUTIVA
DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO, OCTUBRE 1949
COMISION DE REORGANIZACION - PRESIDENTE: JAMES H. ROWE

Se realizó este estudio en el momento en que por primera vez coincidían un gobernador y una rama ejecutiva electos por el pueblo. Durante la década del 40 se habían adoptado medidas parciales de reorganización, tales como una nueva organización para mejorar la producción agrícola, agencias de fomento industrial, medidas de bienestar social y cambios en el aparato gerencial del gobierno (planificación, presupuesto, personal, corporaciones públicas, etc.). La proliferación de agencias y su creación en forma inconexa planteaban la necesidad de una mejor forma de organización y coordinación.

A. Principios básicos adoptados por la Comisión para orientar la reorganización.

1. Definición y asignación de autoridad y responsabilidad al jefe ejecutivo y su personal subordinado.

2. Agrupación de unidades de acuerdo con su propósito cardinal para reducir conflictos, duplicación y yuxtaposición de funciones.

3. Organización de cada actividad en la forma que mejor cuadre al cumplimiento de su finalidad expresa.

4. Disposiciones para la planificación, coordinación, control, eficacia y economía.

5. Facilitar relaciones con otras ramas del gobierno insular y federal.

B. El Gobernador

La Comisión entendió que el Gobernador debe disponer de la autoridad adecuada para actuar rápida y coordinadamente al enfrentarse a los problemas de la isla. Debe poder contar con funcionarios que le respondan del cumplimiento de responsabilidades claramente fijadas y definidas, de las cuales el Gobernador es responsable, a su vez, a la Asamblea Legislativa y al pueblo.

Las recomendaciones de la Comisión tendían a aumentar el grado de responsabilidad y la autoridad del Gobernador, transfiriéndole poderes ejecutivos y relevándole de obligaciones de menor importancia. Estas medidas aumentarían el control administrativo del Gobernador sobre la rama ejecutiva. Las principales recomendaciones de la Comisión con respecto a la oficina del Gobernador fueron:

1. Eliminación del Consejo Ejecutivo, el Consejo Insular de Emergencia y el Comité Insular de Emergencia y transferencia de sus funciones al Gobernador.

2. Medidas para fortalecer y hacer más efectiva la autoridad ejecutiva del Gobernador y facultades para delegar las mismas.

- a. Cuerpo de ayudantes
- b. Ubicación de las oficinas de presupuesto, planificación y personal bajo el Gobernador.
- c. Consejo de Asesores
- d. Creación de División de Gerencia Administrativa en el Negociado del Presupuesto.

3. Relevar al Gobernador de deberes rutinarios.

4. El Gobernador debe continuar consultando a su Gabinete en aquellos asuntos de importancia capital para el gobierno, según lo creyere conveniente.

5. El Gobernador deberá disponer de autoridad continua para reorganizar - ya sea por disposición legislativa permanente o en virtud de su renovación por mandato legislativo - de tiempo en tiempo y durante períodos específicos.

C. Elementos de gerencia ejecutiva

1. Planificación - subordinación de estas funciones a la dirección del Gobernador; ampliación del ámbito de las funciones de planificación para incluir los programas de operación de las corporaciones públicas; asignación a los departamentos y agencias de medios para que planifiquen sus programas.

2. Presupuestos - centralización de procesos presupuestarios.

a. Documento presupuestal que refleje el plan financiero de todo el gobierno para el siguiente año fiscal.

b. Descontinuar prácticas de asignación de ingresos para usos específicos y de autorizaciones de desembolsos autorrenovables.

3. Personal

a. Formulación de pautas para la extensión del sistema de mérito a toda la rama ejecutiva.

b. Centralización en esta oficina de la administración de los sistemas de pensiones y retiros.

c. Normas para la suspensión de empleados.

d. Preparación y entrenamiento del personal.

4. Contabilidad y auditoría

a. Separación de funciones de contabilidad y auditoría.

b. Autoridad para nombramiento de personal de contaduría al Gobernador y del personal de auditoría a la Asamblea Legislativa.

D. Función de las corporaciones públicas y su relación con el resto del gobierno.

1. Corporaciones públicas que forman parte de un departamento

- a. Bajo el control y dirección del jefe del departamento
- b. El jefe del departamento tiene la facultad para nombrar la Junta de Directores y el Presidente de la Junta.
- c. Nombramiento y destitución del director ejecutivo por la Junta con la aprobación del jefe del departamento

2. Corporaciones que no forman parte de un departamento
Idem, pero el Gobernador en lugar del jefe del departamento

3. Corporaciones subsidiarias serán dirigidas por la corporación principal

4. Recomendación de extender el principio del sistema de mérito del personal a las corporaciones públicas

E. Reagrupación de las funciones de operación

Reagrupación y consolidación de las múltiples funciones de operación de la rama ejecutiva a fin de aumentar su eficacia y reducir el número de agencias separadas. Las recomendaciones reducen el número de agencias públicas a 23; eliminan 29 organizaciones separadas, traspasando otras 24 a departamentos o agencias existentes. Cambian la estructura de algunas organizaciones para que puedan realizar más efectivamente sus funciones.

La agrupación de agencias, oficinas y funciones por áreas programáticas:

1. Agricultura
2. Industria y Comercio
3. Trabajo
4. Salud
5. Instrucción
6. Viviendas
7. Recreación
8. Servicios de protección
9. Obras públicas
10. Energía eléctrica
11. Servicios de agua y alcantarillados

APENDICE 2

INFORME DE LA COMISION DE REORGANIZACION DE LA RAMA EJECUTIVA DE FEBRERO 1971 PRESIDENTE DE LA COMISION: LUIS MONTAÑEZ REYES

Situación vigente a la fecha: Total de 81 organismos principales de los cuales 10 eran departamentos ejecutivos, 27 corporaciones públicas y 44 agencias de varios tipos.

Después de un exámen exploratorio de la estructura organizativa global, la Comisión concluyó que una reorganización total y abarcadora de la rama ejecutiva no sería plausible ni conveniente por las complicaciones y riesgos para la estabilidad y regularidad de la administración de los asuntos públicos y la prestación de los servicios al pueblo. Por lo tanto, la Comisión concentró su atención en aquellas situaciones que por su inminencia merecen atención preferente, ofreciendo recomendaciones viables para mejorar la administración pública con la menor exposición al trauma del cambio.

I. Oficina Ejecutiva del Gobernador, Planificación y Presupuesto

A. Problemas

1. Las responsabilidades y funciones operacionales otorgadas a la Junta de Planificación le han absorbido la mayor parte del tiempo en perjuicio de su encomienda principal de planificación.

2. La estructura de tres miembros de la Junta le ha creado dificultades para descargar sus responsabilidades.

3. La Junta le ha dado su orientación principal a la planificación física y escasa atención a la planificación económica y social.

4. División de la responsabilidad presupuestaria entre la Junta de Planificación (mejoras capitales) y el Negociado del Presupuesto (presupuesto de funcionamiento). No ha habido una vinculación efectiva entre el proceso de planificación y el de presupuesto. Esta división de responsabilidad se extiende a todo el gobierno.

5. Fallas en la ejecución de la planificación física, como por ejemplo, el desparramamiento urbano.

6. Problemas de jurisdicción entre la Junta de Planificación, el Oficial de Permisos y la Junta de Apelaciones sobre Construcción y Lotificación.

7. Falta de poder de la Junta de Planificación y del Negociado del Presupuesto para influir en los programas de mejoras capitales de las corporaciones públicas.

8. Falta de un sistema de información gerencial programática para el análisis, revisión y evaluación de las operaciones del gobierno.

B. Recomendaciones

1. Establecer en la Oficina del Gobernador un Consejo Social y Económico para asesorarle sobre política pública, planificación, estrategia para la acción gubernamental y planes para el desarrollo integral.

2. Crear una Secretaría Técnica de Planificación y Presupuesto compuesta por: Negociado del Presupuesto, Negociado de Planificación Social y Económica y Negociado de Planificación Física.

3. Desarrollo y fortalecimiento de la capacitación del personal de planificación en las agencias del gobierno.

4. Ubicación de la administración de los controles sobre uso de terrenos en un organismo independiente.

5. Integración del proceso presupuestario:

a. Consolidación de presupuestos de mejoras capitales y de funcionamiento.

b. Extensión del proceso a las corporaciones públicas.

c. Extender esta integración a las funciones de planificación interna de los organismos del gobierno.

6. Desarrollo de un sistema de información gerencial y programática.

7. Creación y fortalecimiento de unidad de gerencia para seguimiento de los proyectos y programas en el progreso hacia el logro de sus objetivos; y para el análisis, revisión y evaluación de su funcionamiento.

II. Administración del personal público.

A. Problemas

1. Compensación del personal de nivel alto e intermedio es inferior al de la empresa privada, el Gobierno Federal y las corporaciones públicas.

2. Excesiva centralización de las funciones de administración del personal.

3. Los sistemas de personal de las corporaciones públicas que no son independientes ni autosuficientes están exentos de la autoridad del organismo central de personal.

4. La Oficina de Personal no ha dedicado suficiente atención a la planificación de los recursos humanos para el servicio público y el desarrollo de talento ejecutivo intermedio.

5. Falta de un plan integral para la capacitación y adiestramiento del personal público orientado a las necesidades de recursos humanos requeridos por los distintos servicios públicos.

B. Recomendaciones

1. Modernización de las leyes y reglamentos de personal y establecimiento de una política de personal que armonice todos los aspectos y sectores de la administración de personal público, incluyendo las corporaciones públicas.

2. Decentralizar las operaciones del sistema de personal que merezcan descentralización y retener aquellas que deban quedar centralizadas.

3. Establecer un procedimiento para el análisis anual de la utilización de los recursos humanos del gobierno.

4. Estudios periódicos de compensación del personal.

5. Igualación de paga de los empleados públicos, incluyendo las corporaciones públicas.

6. Estrategia de reducir el número de empleados.

7. Estudio sistemático y periódico de los recursos humanos de gobierno para determinar el personal ejecutivo, técnico y profesional que se necesita para cubrir las necesidades de la Rama Ejecutiva.

III. Administración de Servicios Generales (compras, servicios de imprenta, transportación, espacio de oficina, administración de documentos, etc.)

A. Problemas

1. La prestación de estos servicios está dispersa en diversos organismos del gobierno.

2. Limitaciones en la organización y personal de estos organismos no le permiten mantenerse a la par con la demanda por los servicios que prestan. Las agencias claman porque se les permita realizar estas funciones ellas mismas.

3. Dispersión de las unidades de procesamiento electrónico de información.

B. Recomendaciones

1. Establecer una Administración de Servicios Generales con las funciones de administración de edificios, compra y suministro, transporte, administración de records, administración de los sistemas de procesamiento electrónico de datos, y adquisición de tierras para propósitos públicos.

2. Una vez que esta Administración de Servicios Generales esté funcionando normalmente, desarrollar una política de ir decentralizando selectivamente estas funciones para ir delegando en los organismos principales.

3. Cuando la A. S. G. haya asumido las responsabilidades indicadas y esté funcionando a plenitud, que extienda sus servicios a las corporaciones públicas.

IV. Corporaciones públicas

A. Problemas

1. No existe legislación sentando pautas generales para orientar el uso de este instrumento, ni criterios enunciados oficialmente para determinar los casos en que debe emplearse el mismo. No hay un modelo para orientar la organización de las corporaciones públicas.

2. Con frecuencia se ha usado la corporación pública para otorgar ventajas administrativas a programas a los cuales se desea conceder prioridad y para eximirlos de las limitaciones y controles de las agencias regulares.

3. Se ha utilizado con frecuencia este instrumento para la prestación de servicios que son propios de agencias regulares gubernamentales y cuyos requerimientos de operación y financiamiento no hacen viable su autosuficiencia económica. Muchas corporaciones subsisten a base de subsidios explícitos o disimulados.

4. La política de financiamiento de las corporaciones públicas y la administración de la deuda pública está significativamente controlada por el Banco Gubernamental de Fomento y no por el Secretario de Hacienda, el Gobernador o la Asamblea Legislativa. El Banco desempeña funciones que conllevan conflictos de intereses y existe el riesgo de que su asesoramiento responda más a los requerimientos de los bonistas que a las prioridades sociales y políticas del Gobernador y la Asamblea Legislativa.

5. Las corporaciones públicas están sujetas por ley a la jurisdicción de la Junta de Planificación, el Negociado del Presupuesto y el Contralor, pero en la práctica eluden esta jurisdicción.

6. El examen periódico del Contralor a las corporaciones públicas es para determinar si las transacciones se han hecho conforme a la ley, pero no hay ninguna clase de evaluación de las operaciones administrativas y gerenciales.

B. Recomendaciones

1. El gobierno debe desarrollar y adoptar guías realistas y objetivas para orientar la creación, establecimiento y operación de las corporaciones públicas.

2. Se deben definir las relaciones de las corporaciones públicas con la Asamblea Legislativa, el Gobernador y los departamentos y agencias del gobierno en forma que se centralicen responsabilidades, se facilite la coordinación de programas relacionados y se asegure la consistencia de normas y políticas de conjunto.

3. Se deben hacer explícitos los subsidios a las corporaciones públicas, así como su cuantía.

4. Se debe requerir de las corporaciones presuntamente autosuficientes que paguen réditos al gobierno por las inversiones de éste.

5. Las corporaciones públicas deben someter sus presupuestos de operación y mejoras capitales al Negociado del Presupuesto para revisión, comentarios y remisión a la Asamblea Legislativa.

6. Se debe ampliar la facultad del Contralor para incluir la evaluación de la función gerencial y la efectividad de las operaciones.

V. Adiestramiento y desarrollo de recursos humanos.

A. Problemas

1. Alta incidencia de desempleo y sub-empleo.
2. Falta de destrezas y habilidades de los desempleados para ocupar los empleos que permanecen vacantes.
3. Adiestramiento vocacional deficiente y bajos niveles educativos de la fuerza obrera desempleada.

B. Recomendaciones

1. Centralización en el Secretario del Trabajo de la responsabilidad por el desarrollo de los recursos humanos, formulación de políticas, programación y evaluación del sector.
2. Transferencia al Departamento del Trabajo de los distintos organismos que desempeñan estas funciones: Administración del Derecho al Trabajo, CAMPS, etc.
3. Creación de Consejo Asesor de Recursos Humanos.
4. Dar más importancia a y cambiar la orientación del Programa Vocacional del Departamento de Instrucción.
5. Encomendar a la Administración de Fomento Económico la responsabilidad de suministrar al Departamento del Trabajo información sobre la demanda y necesidades de empleo reales y corrientes de la industria y sobre el adiestramiento vocacional y técnico requerido.

VI. Agricultura

A. Problemas

1. Declinación absoluta y relativa del nivel de actividad del sector agrícola y de su importancia en la economía del país.
2. Proliferación de organismos y programas públicos en todas las fases del sector agrícola con duplicación de funciones e insuficiencia de recursos.

B. Recomendaciones

1. Integración en el Secretario de Agricultura de la responsabilidad por la administración de todas las funciones del gobierno en el sector agrícola.

2. Reestructuración del Consejo Agrícola bajo la presidencia del Secretario de Agricultura, asignándole al Consejo la responsabilidad por la formulación de la política agrícola y la preparación de un proyecto de presupuesto consolidado para todas las actividades agrícolas.

3. Asignación al Consejo Agrícola de funciones específicas, tales como: estudios de producción y mercadeo de productos agrícolas, revisión del aspecto educativo de la agricultura, programa para estimular el interés por la agricultura en jóvenes inteligentes y entusiastas, y determinación de disponibilidad y necesidades de recursos humanos y de los programas para suplir dichas necesidades.

4. Examen y redefinición de las actividades de la Autoridad de Tierras y la Administración de Terrenos en la Industria Azucarera. (La Administración de Terrenos ha estado desarrollando actividades de producción azucarera sin tener mandato alguno en el sector agrícola.)

VII. Industria, Comercio y Turismo

A. Industria

La Comisión entendió que el programa de promoción industrial no marcha a la par con la demanda por empleos de la creciente fuerza laboral y que, además, los organismos públicos responsables por el desarrollo industrial han adquirido funciones que no corresponden necesariamente dentro de sus responsabilidades. Recomendaciones:

1. Transferir a otros departamentos los programas de becas, investigaciones geológicas, actividades artísticas, etc.

2. Mejorar la coordinación del proceso de exención contributiva entre las agencias que intervienen en el mismo.

B. Comercio - recomendaciones:

1. Crear un comité coordinador compuesto por el Secretario de Comercio, el Administrador de Fomento Económico y el Director de Turismo para delinear estrategias en áreas de común interés y coordinar su acción programática.

2. Eliminar la Corporación de Desarrollo Económico del Caribe.

3. Transferir el Programa de Café al Departamento de Agricultura.

C. Turismo

En 1970 se creó la Compañía de Fomento de Turismo y se le encomendó la responsabilidad de integrar y dirigir el desarrollo de la industria turística; coordinar con el organismo de planificación central un plan maestro para el desarrollo turístico; y mejorar la calidad de los servicios a los turistas.

VIII. Transportación y Obras Públicas

A. Problemas

1. La modernización y expansión de las facilidades marítimas van siempre a la zaga de la demanda.

2. La dependencia casi total de los vehículos de motor para la trnsportación interna y el continuo aumento de la población urbana y del uso de vehículos privados amenazan una seria crisis en la transportación.

3. La estructura administrativa del gobierno para atender la demanda de este sector es inapropiada, la responsabilidad está dispersa, hay duplicación de funciones, y la coordinación es insuficiente.

4. El gobierno se encuentra ante serias dificultades para determinar soluciones a los graves problemas de la transportación y materializarlas mediante operaciones eficientemente administradas.

B. Recomendaciones

1. Consolidación en un Departamento de Transportación y Obras Públicas de la autoridad y responsabilidad por la formulación de la política pública sobre transportación y obras públicas, y para supervisar el proceso de planificación de los sistemas de tranportación y la operación de los organismos que administran programas de transportación.

2. Integración en el DTOP de una serie de unidades y organismos que funcionan independientemente o que están adscritos a otros departamentos o agencias.

3. Asignación al DTOP de la responsabilidad por la planificación de la transportación.

4. Establecimiento de Junta Asesora del Secretario de Transportación y Obras Públicas.

IX. Vivienda y Desarrollo Comunal

A. Problemas

1. A pesar del extraordinario aumento en construcción de viviendas desde 1950, había todavía en 1970 una elevada proporción de viviendas inadecuadas, dilapidadas, de pobre construcción, o en proceso avanzado de deterioro.

2. Complicación del problema de vivienda debido al rápido aumento poblacional, la migración urbana, la severa limitación de terrenos disponibles para vivienda, la inflación de valores de la tierra y de costos de construcción, y la limitación de fondos públicos para un programa de vivienda pública.

3. La organización de la rama ejecutiva para atender esta area se caracteriza por una fragmentación de esfuerzos y una difusión de responsabilidad y autoridad.

B. Recomendaciones

1. Creación de un Departamento de Vivienda y Desarrollo Comunal con responsabilidad para formular la política pública en esta area, planificar el desarrollo de viviendas y comunidades, supervisar y coordinar el proceso, y evaluar la operación de los diferentes programas.

2. La integración en el Departamento de una serie de funciones y organismos relacionados con el area de vivienda, tales como CRUV, Programas Sociales, Mejoramiento de Comunidades Aisladas, Banco de la Vivienda, etc.

3. Creación de Junta Asesora del Secretario.

4. Integración en el Departamento de los programas de desarrollo y construcción de viviendas que llevan a cabo la Administración y la Compañía de Fomento Cooperativo.

X. Ambiente y Recursos Naturales

A. Problemas

1. El aumento poblacional, el crecimiento urbano y el desarrollo industrial han acelerado la contaminación del agua y del aire.

2. Fragmentación de responsabilidades por la preservación de la calidad del ambiente, con duplicación de esfuerzos y escasa coordinación entre las agencias responsables.

B. Recomendaciones

1. Ya se creó en 1970 la Junta de Calidad Ambiental para coordinar estas funciones.

2. Integración con las funciones de la Junta de las responsabilidades relativas a recursos naturales asignadas al area de Recursos Naturales del DTOP, a la Comisión de Minería, Comisión de Servicio Público, y el Departamento de Investigaciones Industriales de la A. F. E.

APENDICE 3

INFORME DEL COMITE DE REORGANIZACION
DE LA RAMA EJECUTIVA, DICIEMBRE 1976
Presidente de la Comisión: Lic. Ramón García Santiago

Este comité comenzó sus funciones en Septiembre 1, 1976 y estuvo activo por solamente dos meses, por lo que apenas pudo iniciar sus trabajos. Por esta razón, no produjo un informe final, solamente una serie de informes parciales, los cuales no contienen recomendaciones. En consecuencia, lo que podemos resumir aquí es los enfoques y criterios básicos sobre los cuales el Comité se proponía basar su estudio.

A. Objetivos principales de una reorganización

1. Mejorar la eficiencia de las operaciones gubernamentales
2. Facilitar la redistribución de recursos
3. Ampliar la actividad municipal
4. Mejorar la supervisión y el control del Gobernador sobre las agencias y corporaciones públicas

B. Principales criterios para orientar la reorganización

1. La labor esencial del gobierno es ejercer liderato democrático al servicio del país, prestar los servicios esenciales a la sociedad, y estimular y orientar el desarrollo económico.
2. Para descargar adecuadamente sus responsabilidades como Primer Ejecutivo, el Gobernador necesita los instrumentos técnicos de gerencia y los mecanismos legales y administrativos para la planificación, integración, supervisión y evaluación de las funciones gubernamentales.
3. La rama ejecutiva deberá traer al servicio público personal de la más alta competencia profesional y la mayor productividad.
4. Las funciones de las corporaciones públicas deben estar integradas a la obra de gobierno mediante una adecuada planificación, supervisión y evaluación.
5. La nueva estructura gubernamental deberá eliminar la duplicación de esfuerzos, facilitar la prestación de servicios y canalizar los servicios al ciudadano a través de un mínimo de organismos.
6. La descentralización de los servicios que ofrece el gobierno es esencial para mejorar su eficiencia.

7. La reorganización debe ser un proceso continuo y permanente. Todo programa de gobierno deberá justificar su existencia periódicamente.

8. La reorganización deberá proveer la mayor uniformidad posible en los sistemas y procedimientos para la prestación de todos los servicios a través de toda la isla.

C. Agrupación de los organismos de la rama ejecutiva por áreas funcionales para los fines de los estudios a realizarse por la comisión.

1. Promoción y desarrollo económico

- a. Sector de industria, comercio y turismo
- b. Sector de agricultura
- c. Sector cooperativo

2. Infraestructura económica

- a. Sector de transportación
- b. Sector de comunicaciones
- c. Sector de servicios públicos

3. Justicia y protección pública

- a. Sector de justicia
- b. Sector de protección

4. Desarrollo humano

- a. Sector educativo
- b. Sector recreativo
- c. Sector de salud
- d. Sector de vivienda

5. Seguridad social

- a. Sector de empleo
- b. Sector de seguros
- c. Sector de servicios de asistencia

6. Ambiente y recursos naturales

7. Servicios internos del gobierno

- a. Sector de hacienda
- b. Servicios gerenciales

8. Oficina del Gobernador

D. Hipótesis respecto al carácter y naturaleza de un departamento ejecutivo.

1. El departamento como concepto organizativo no debe ser una entidad dirigida exclusivamente a la operación de los programas de gobierno. Debe también incorporar una capacidad limitada para la planificación sectorial,

para la prestación de servicios gerenciales internos y para otros servicios necesarios para la buena marcha de los programas de gobierno.

2. Concepción del departamento como una estructura que agrupe dentro de sí una variedad de programas operacionales autónomos o semi-autónomos.

3. La función del Secretario de departamento debe ser orientar las entidades que constituyen su campo de acción mediante la planificación, supervisión, coordinación y evaluación. El Secretario no debe ser un administrador de programas sino un supervisor de administradores de programas.

4. Esquema general de estructura interna de los departamentos por unidades autónomas o semi-autónomas principales: administración, corporación, negociado, división y oficina.

E. Areas de problemas gubernamentales que cortan a través de todos los sectores de actividad y que requieren estudios especiales integrados.

1. Municipios - estudio de las funciones y servicios de la rama ejecutiva que podrían desempeñarse mejor al nivel de los gobiernos municipales, y vice-versa.

2. Corporaciones públicas - estudio de la organización y funcionamiento de las empresas públicas a los fines de integrar las decisiones de estas a la jurisdicción del Primer Ejecutivo. Aspectos a incluirse: financiamiento, productividad, relaciones laborales, interacción entre las corporaciones públicas, gerencia y formulación de política.

3. Agencias reguladoras - formulación de procedimientos administrativos uniformes para guiar las funciones reguladoras del estado.

4. Servicios al ciudadano - se deben examinar los servicios que el gobierno presta a la ciudadanía, no solamente en términos de los tradicionales criterios de eficiencia y productividad, sino también a base de las necesidades y reclamos de la población. Esto debe incluir la opinión del público sobre:

a. La necesidad de acelerar, simplificar y hacer más accesibles al público una serie de servicios que bajo distintos supuestos de política pública deberán ofrecerse de forma continua y constante.

b. La posibilidad de cambios sustantivos en cuanto a las premisas que sostienen estos servicios.

APENDICE 4

INFORME DE LA COMISION DE REORGANIZACION
DE LA RAMA EJECUTIVA DE DICIEMBRE, 1980
Presidente de la Comisión: Lic. Wallace González Oliver

La rama ejecutiva consta, a esta fecha, de:

- 13 organismos que forman parte de la Oficina del Gobernador
- 14 departamentos ejecutivos
- 37 agencias ejecutivas (Todas, excepto 6, son entidades separadas, en línea de autoridad y responsabilidad directa con el Gobernador.)
- 39 corporaciones públicas que son entidades autónomas en su funcionamiento , de las cuales 20 están adscritas a algún departamento o agencia ejecutiva.

103 Total (De estas, 73 están bajo la dirección, supervisión, coordinación y control directo del Gobernador.)

I. Perspectiva general de la reorganización propuesta

A. La misión inmediata de la Comisión es producir un proyecto de organización de la rama ejecutiva que:

- 1. Facilite la función de dirección y control por el Gobernador de toda la operación del gobierno.
- 2. Viabilice la formulación e implantación de la política pública y programática.
- 3. Provea para la coordinación entre los diversos programas y actividades del gobierno y evite los conflictos jurisdiccionales o que provea los mecanismos para resolverlos.

B. Problemática a la que la Comisión responde

- 1. La estructura de la rama ejecutiva del gobierno no propende al mejor funcionamiento de la operación gubernamental por las siguientes razones:
 - a. Proliferación o multiplicación de los organismos. Existen más de 100 organismos que dependen del Primer Ejecutivo para su supervisión y control.
 - b. La función de supervisar y coordinar tantos organismos constituye una tarea casi imposible de realizar por un Primer Ejecutivo.

2. Los problemas que afectan a Puerto Rico no se pueden conjurar actuando separadamente. Es preciso planificar y coordinar para que todos los organismos gubernamentales respondan a una estrategia común, dirigida y unificada centralmente.

C. Enfoques de la Comisión

1. Se debe reducir el número de organismos que dependen directamente del Primer Ejecutivo.

2. Las estructuras del gobierno deben estar basadas en áreas o sectores programáticos abarcadores de acción gubernamental.

3. Se precisa una consolidación de organismos sin crear unas superagencias complejas y lentas en su funcionamiento.

4. Se debe revisar el concepto actual de departamento ejecutivo para que el grueso de los organismos de gobierno quede incorporado en un número reducido de departamentos. El nuevo concepto propuesto es el conocido como estructura "sombriilla", el cual explicaremos más adelante.

5. Estos nuevos enfoques tienen los propósitos de:

a. Que el Gobernador pueda descargar más efectivamente su responsabilidad ejecutiva dependiendo principalmente de la colaboración más intensa y efectiva de sus Secretarios de gobierno.

b. Que los diferentes organismos del gobierno, agrupados en sectores más amplios de acción, tengan un punto focal de dirección, coordinación, supervisión y control.

II. El concepto del departamento ejecutivo como estructura sombrilla.

A. Este concepto es una modalidad estructural que concibe a los departamentos ejecutivos como estructuras bajo las cuales se agrupan los demás organismos del gobierno. Esta 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 similaridad en técnicas o metodologías.

B. Lo que hace la nueva entidad es estructurar y unificar organizativamente lo que actualmente se reconoce como un área o sector programático de gobierno. Las funciones del Secretario de Departamento bajo este nuevo concepto serían:

1. Dirección y supervisión general de la estructura o sector.
2. Formulación y coordinación de la política pública del sector.
3. Formulación de planes y programas de acción.
4. Preparación e integración del presupuesto sectorial.
5. Evaluación de la eficacia y eficiencia de las operaciones.

3. Departamento de Justicia - representación y asesoramiento legal del estado; investigación y procesamiento de actos criminales; funciones del Registro de la Propiedad.

4. Comisión de Derechos Civiles - protección de los derechos civiles.

5. Guardia Nacional, Servicio de Bomberos y Agencia Estatal de Defensa Civil - funciones militares, cuasi-militares o administrativas para la protección de la vida y la propiedad.

D. Hallazgos de la Comisión al examinar estas agencias

1. Los organismos bajo estudio responden por separado a un mismo objetivo de política pública relativo a la protección de los ciudadanos y del orden público contra actos causados por el hombre y desastres naturales.

2. Los organismos evidencian áreas de inconsistencias con respecto a los procesos de implantación de la política pública, técnicas y procedimientos utilizados y limitaciones administrativas que impiden el adecuado descargue de sus responsabilidades. La delegación de las funciones en diferentes organismos no facilita la coordinación e interacción necesarias para el logro de los objetivos de política pública.

3. Las limitaciones administrativas mencionadas se refieren a: limitación de recursos económicos, improductividad del personal, falta de procesos gerenciales adecuados en las áreas de organización, planificación, presupuesto y personal.

E. Recomendaciones

1. Crear el Departamento de Justicia y Protección Pública bajo la dirección de un Secretario de gobierno, quien retendrá las facultades de representación y asesoramiento legal.

2. Integrar como componentes de este departamento los siguientes organismos: Oficina del Procurador General del Estado, Administración de Corrección, Junta de Libertad Bajo Palabra, Comisión para Combatir el Crimen, Policía de Puerto Rico, Guardia Nacional, Agencia Estatal de Defensa Civil y Servicio de Bomberos.

3. Crear la Oficina del Procurador General del Estado a la que se integrarían las funciones operacionales del actual Departamento de Justicia: asesoramiento legal, litigios, investigaciones y procesamiento criminal, asuntos monopolísticos, Registro de la Propiedad y Oficina del Procurador General.

4. Ubicar a nivel del Secretario del nuevo departamento la Comisión para Combatir el Crimen, el Sistema de Información de Justicia Criminal, Consejo sobre la Reforma de la Justicia y Negociado de Investigaciones Especiales.

5. Crear la Oficina de Asuntos Legales a nivel del Secretario, la cual incluiría la División de Asesoramiento de Justicia Criminal.

6. Sistema de carrera para los cargos de fiscales, procuradores especiales, registradores de la propiedad, etc.

7. Crear a nivel del Secretario la Junta Coordinadora, integrada por los titulares de los organismos componentes del Departamento y los directores de las oficinas a nivel del Secretario que él estime conveniente. La Junta asesoraría al Secretario en la operación del Departamento y en los aspectos de política pública.

8. Mantener la actual Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación como organismo independiente.

IV. Alcance general de la reorganización propuesta

La propuesta reorganización de la rama ejecutiva debe proveer un gobierno más efectivamente manejable por el Primer Ejecutivo, más responsable ante el Gobernador y la Asamblea Legislativa, y más alerta y flexible ante las cambiantes necesidades públicas. Los alcances más importantes de la reorganización propuesta son:

1. Se reduce el número de funcionarios ejecutivos bajo la supervisión directa del Gobernador a la vez que propicia el control efectivo de un número mayor de sectores de política pública. Se logra esto mediante la organización de la rama ejecutiva en 14 departamentos ejecutivos, 16 agencias individuales y 1 corporación de empresas públicas comerciales.

2. Se reduce de 13 a 8 el número de organismos adscritos a la Oficina del Gobernador.

3. Se suprimen 7 organismos y se transfieren sus funciones a algún departamento.

4. Se crean 2 cuerpos asesores del Gobernador: el Consejo Económico y Financiero y el Consejo Social y de Recursos Humanos.

5. Se crea la Corporación de Empresas Públicas Comerciales integrada por 7 corporaciones públicas que deben ser autosuficientes.

6. Se establece un marco para la distribución geográfica de las operaciones de campo de 23 organismos gubernamentales.