

---

---

LA ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO  
EN PUERTO RICO\*

Por *Luis F. SILVA RECIO*\*\*

---

---

A GRADEZCO inmensamente la invitación que me ha hecho la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas para participar en este Encuentro. Me da así la oportunidad de conocer muchas distinguidas personalidades de nuestro Hemisferio, a quienes sólo conocía por sus realizaciones administrativas y académicas. Siento un gran placer al poderme dirigir a una audiencia tan selecta y lamento que por las limitaciones de tiempo no pueda contribuir con un trabajo tan completo como hubiese sido mi deseo ofrecerles.

I. *El porqué de la administración para el desarrollo*

Hoy día, en la mayoría de los llamados países subdesarrollados y ciertamente en los latinoamericanos, existe preocupación, en mayor o menor grado, por mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Esta preocupación ha sido consecuencia del convencimiento de que sólo aquellas sociedades que puedan proveer a sus miembros un nivel aceptable de bienestar económico y social podrán conservar, o eventualmente conseguir, una vida de paz y democracia. Todos se hallan embarcados y comprometidos en programas más o menos intensos de desarrollo económico-social planificado. Sin embargo, se está consciente también de las enormes dificultades a vencer. Muchos somos los que estamos de acuerdo en que "...el aspecto más crucial de cualquier intento significativo de levantar el nivel de vida latinoamericano—bien a través de programas de planificación o desarrollo— puede que muy

\* Discurso pronunciado en el Primer Encuentro Interamericano para el Desarrollo auspiciado por la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas, el día 26 de noviembre de 1964, en Río de Janeiro, Brasil.

\*\* Director, Escuela de Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico.

bien sea la deficiencia de las estructuras de la administración pública".<sup>1</sup>

Las instituciones e instrumentos administrativos que sirvieron bien o mal para otras épocas y otros propósitos, difícilmente podrían facilitar el cambio multifacético indispensable para efectuar las reformas radicales que se intentan poner en práctica. Frecuentemente encontramos en muchos países, organismos de gobierno cuya extrema complejidad de estructura e inflexibilidad de operación les hacen extremadamente ineficientes. Se conservan actitudes y conceptos arcaicos sobre la naturaleza y los propósitos de la administración pública y respecto a la magnitud y complejidad de los problemas a que ésta se enfrenta. Tales organismos y actitudes tampoco pueden ser los vehículos del progreso acelerado que se pretende.

Poco a poco nos vamos dando cuenta de que el proceso de desarrollo socioeconómico no se inicia, ni se mantiene—en sus primeras etapas al menos—de forma automática y obligada. Se impone la planificación de la producción y la distribución, así como de las reformas sociales. Para que la planificación no se limite a la preparación de una cantidad de documentos técnicos, cuyas recomendaciones nunca se ponen en práctica, hace falta liderato y capacidad política y administrativa, así como una eficiente organización gubernamental. A este tipo de administración, o a este tipo de sistema administrativo, se refieren los que han sugerido el término *Administración para el Desarrollo* (Development Administration), definido más formalmente por Hiram Phillips como *el proceso administrativo dinámico diseñado particularmente para los requisitos del cambio social y económico, a diferencia del concepto tradicional de la administración pública*.<sup>2</sup>

## II. Algunos requisitos políticos y sociales

Un liderato político fuerte y decidido es prerequisite esencial si se pretende que tenga éxito cualquier plan de desarrollo socioeconómico de carácter democrático. Ciertamente sería demasiado optimismo el pretender que una mera reforma administrativa produzca, como por arte de magia, las condiciones propiciatorias del desarrollo. Estoy conteste con la tesis de Frank Tannembaum, en el sentido de que tales condiciones sólo pueden existir en aquellas naciones donde una gran mayoría del pueblo se sienta involucrada e identificada con el propósito común de "salir del atolladero" y donde el consenso de la ciudadanía, plenamente consciente de la importancia del mismo, vea el estado como su

<sup>1</sup> Eduardo Montouliou, *Alliance for Progress Aquilian Heel?*, folleto mimeografiado, San Juan, Puerto Rico, p. 1.

<sup>2</sup> Hiram S. Phillips, "Development Administration and the Alliance for Progress", *International Review of Administrative Scientist*, Vol. XXIX, 1963, Núm. 1, p. 1.

estado y a la nación como *su nación*, de la cual forman parte y de cuyo progreso o atraso han de ser partícipes. Sólo mediante la integración de las grandes masas en la vida política, social y cultural de la nación sería el progreso posible.<sup>3</sup>

Mientras haya un gobierno que responda sólo a los intereses de grupos o sectores y que no represente verdaderamente a todo el pueblo, habrá entre los integrantes de los grupos opositores el convencimiento de que ese gobierno es ajeno y no se merece su respaldo y cooperación, ni siquiera su respeto y lealtad. Los gobiernos espurios y antidemocráticos que no están basados en la voluntad de las mayorías y no se merecen, al menos, el respeto de los grupos de oposición, no pueden realizar labor constructiva de efectos duraderos puesto que tendrán que dedicar la mayor parte de sus energías e inteligencia meramente a buscar las formas de mantenerse en el poder. En tal ambiente la "lealtad se hace más importante que la capacidad, la eficiencia, la preparación, la preocupación por el bienestar general o la honradez personal".<sup>4</sup>

Resulta, pues, indispensable para la consecución de un desarrollo duradero, un movimiento político reformista y democrático capaz de producir con sus postulados una mística que entusiasme a las grandes mayorías, sin que por ello se dejen de respetar los derechos legítimos de las minorías. Esta mística reformista deberá ser lo suficientemente poderosa como para inculcar en los individuos la esperanza de un mundo mejor y la disposición de sacrificarse y de poner el máximo empeño en aras de la causa común. Los participantes en el seminario sobre administración para el desarrollo, realizado en agosto de 1963, en la Escuela Superior de Administración Pública en San José, Costa Rica, reconocieron esta gran necesidad al llegar a la siguiente conclusión:

Se reconoció que, además de los cambios de organización y procedimientos, se necesitan también cambios fundamentales en las actitudes humanas, para lo cual ha de existir una cabal comprensión de los objetivos del desarrollo, alta moral, espíritu de cuerpo y la creación de una mística del cambio, tanto en los sectores políticos, como en los técnicos que tengan responsabilidades en el proceso de desarrollo.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Frank Tannembaum, "Some social conditions influencing public administration", *Conferencia sobre Administración Pública en los países en Desarrollo*, Bogotá, B. E., 15-21 de abril de 1963. Escuela Superior de Administración Pública.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>5</sup> Escuela Superior de Administración Pública de América Central, Informe del Seminario sobre Administración para el Desarrollo, 13-17 de agosto de 1963, Resumen de Conclusiones, p. 5.

### III. La organización de gobierno necesaria para el desarrollo

Aún después de haberse vencido los difíciles obstáculos de índole política y social y de contar con un movimiento político eficaz y unas actitudes conducentes al desarrollo, tendríamos que bregar con el también difícil problema de conseguir la adecuada organización administrativa. Según Stone,

Si la estructura de gobierno es demasiado complicada para que el país pueda funcionar sobre bases democráticas, la acción política constructiva será obstaculizada. Se deben buscar fórmulas para gobiernos constitucionales efectivos que permitan un fuerte liderazgo político y ejecutivo y que al mismo tiempo provea a un número creciente de ciudadanos la oportunidad de poder seleccionar sus líderes y de participar activamente en el esfuerzo nacional para el desarrollo.<sup>6</sup>

Un plan de desarrollo socioeconómico podría dividirse en varios objetivos fundamentales, o, como los ha llamado Mario Frieiro, *modificaciones estructurales de carácter sustantivo*.<sup>7</sup> Para el istmo centroamericano él cree necesarias modificaciones a las estructuras del comercio exterior, el agro, la tributación y la educación. En términos generales estas modificaciones sustantivas se necesitan también, con diferentes grados de intensidad, en el resto de América Latina. Cualquiera que sean las reformas sustantivas necesarias en cualquier país, se necesitará la adecuada maquinaria de gobierno para su implantación. Enumeraré, a continuación, sin pretender ser exhaustivo, los diversos aspectos de una administración pública estructurada para facilitar el desarrollo, de acuerdo con la generalidad de los estudiosos de la materia.

1. El estado debe tener unidad, en la que los diversos ministerios, agencias y entidades autónomas se hallen integrados para que se haga factible concretar el liderazgo necesario para la formulación y ejecución efectiva del plan de desarrollo nacional. Esto exige, claro está, la renuncia de gran parte de la libertad de acción a que están acostumbrados algunos ministros y jefes de entidades autónomas.

Las agencias públicas autónomas pueden, sin duda, jugar un papel primordial en el proceso de desarrollo. Debido a que generalmente

<sup>6</sup> Donald C. Stone, "The Machinery of Government Necessary for Development", *Conferencia sobre Administración Pública en los Países en Desarrollo*, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, abril de 1963, p. 18.

<sup>7</sup> Mario R. Frieiro, "Algunos aspectos estructurales del desarrollo en el istmo centroamericano", *Informe del Seminario sobre Administración para el Desarrollo*, 12-17 de agosto de 1963, Escuela Superior de Administración Pública de América Central, San José, Costa Rica, p. 1.

éstas han operado con mayor eficiencia que las agencias regulares del estado, en parte por estar libres de presiones políticas y de los cambios administrativos que generalmente acompañan a los cambios de poder, les ha dado gran prestigio e impulso para proliferar. Sin embargo, para que puedan integrarse en un esfuerzo gubernamental unificado, deberán someterse al control y orientación de los organismos encargados de poner en vigor el plan general de desarrollo y sus sistemas de prioridades. Es importante que la política fiscal y programación presupuestal nacional abarque los gastos y las inversiones de todo el sector público, incluyendo las agencias autónomas. Esto puede y debe conseguirse dejando siempre un margen adecuado de autonomía a dichas agencias a fin de que puedan mantener la eficiencia que las ha caracterizado.

2. El primer ejecutivo es el funcionario sobre cuyos hombros debe recaer la responsabilidad principal de la ejecución de los planes de desarrollo. Para hacerse cargo, con éxito, de tan gran responsabilidad, deberá tener poderes conmensurables a las decisiones que deberá tomar. De nada valdría el que se diseñasen y aprobasen los más acertados y precisos planes, si no existe el suficiente poder en manos del ejecutivo como para poder llevarlos a cabo. Conteste con este principio, la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico, en 1949, describió la tarea de nuestro primer ejecutivo como: "jefe de la rama ejecutiva, líder del pueblo, principal formulador de pautas y legislación, portavoz de las opiniones e intereses de todos los puertorriqueños y jefe titular y ceremonial".<sup>8</sup>

3. La unidad encargada de la planificación central deberá estar ligada estrechamente al liderazgo político y administrativo central, así como tener la más amplia confianza del primer ejecutivo. Deberá estar adscrita a la oficina del jefe de gobierno, tener su respaldo y revestirse del prestigio y liderazgo que dicho alto cargo conlleva con lo cual se aumentan las posibilidades de conseguir la colaboración estrecha que es indispensable obtener de todos los sectores del gobierno. La agencia deberá, igualmente, estar libre de funciones rutinarias de carácter administrativo que puedan absorber gran parte de las energías y la pre-ocupación de los encargados de la elaboración de los planes de desarrollo. No deben tampoco estar sujetos a presiones políticas que impidan la utilización de su mejor criterio al planificar.<sup>9</sup>

4. El presupuesto puede ser el instrumento más eficaz para la

<sup>8</sup> *Informe sobre la reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico*, presentado al Gobernador por la Comisión de Reorganización, San Juan, Puerto Rico, 17 de octubre de 1949, p. 14.

<sup>9</sup> Pedro Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública*, Tercera Edición, México: Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 116.

programación y la realización de la política de desarrollo. Gonzalo Martner, al describir la amplitud e importancia de este instrumento, dice:

En efecto, por una parte, constituye un eslabón fundamental para el proceso de planificación, en especial en lo que se refiere a la asignación de recursos —personal, materiales, equipo, organización, conocimientos técnicos, etc.— para dar cumplimiento a los planes de largo y mediano plazo, en el corto plazo. Al mismo tiempo es un decisivo mecanismo de política económica, pues su nivel y composición, junto con reflejar en lo inmediato las metas de desarrollo, influyen lo que está ocurriendo en los campos monetarios, cambiario y financiero en general. También influencia, al determinar la asignación de consenso de recursos a la estructura orgánica y procedimientos de la administración pública, dando al mismo tiempo mejores criterios para la administración del personal y permitir una carrera funcionaria basada en el mérito. Dentro del contexto mencionado, el presupuesto, tanto en su parte de ingresos como de gastos, repercute sobre los aspectos sociales y políticos de la vida de un país.<sup>10</sup>

Al igual que el de planificación, el organismo encargado del presupuesto deberá estar localizado centralmente, cerca del primer ejecutivo, contando igualmente con su respaldo, confianza y prestigio, a fin de obtener la cooperación de todo el gobierno en el desempeño de su gestión. El presupuesto deberá constituir un plan de ingresos y gastos universal y unitario; que incluya todos los aspectos del sector público, inclusive información referente a las agencias autónomas. Sólo así puede servir de instrumento efectivo de aplicación de los planes de control y desarrollo. Debe limitarse, por lo tanto, al mínimo los llamados fondos especiales, asignaciones permanentes y medidas similares que limitan la utilidad del presupuesto para tales funciones.

Es importante que el presupuesto de gastos sea una expresión coherente y unitaria del programa de gobierno para un período fiscal. Por lo tanto, deberá expresar con la mayor claridad las realizaciones concretas que se esperan lograr. En otras palabras, que las realizaciones deberán estar vinculadas al gasto para que constituyan realmente un presupuesto-programa y para que sea posible evaluar el éxito o eficacia relativa del mismo.

5. Es necesario el establecimiento de un sistema eficiente de ser-

<sup>10</sup> Gonzalo Martner, "La función del presupuesto gubernamental en la administración del desarrollo", *Informe del Seminario sobre Administración para el Desarrollo*, 12-17 de agosto de 1963, Escuela Superior de Administración Pública, América Central, San José, Costa Rica, p. 1.

vicio civil y de carrera administrativa que envuelva los bien conocidos principios del sistema de mérito y que ofrezca suficientes incentivos económicos, de seguridad de empleo y oportunidades de progreso para que los ciudadanos consideren la administración pública una ocupación digna y prestigiosa y para que el gobierno pueda atraer hacia sus importantes y urgentes tareas el mejor talento disponible. Los empleados de gobierno podrán así, ante la esperanza de una fructífera y duradera carrera en el servicio público, dedicarse de lleno a la realización de sus funciones y a un esfuerzo constante de mejoramiento profesional.

6. Deberá existir un organismo, debidamente equipado con el personal técnico necesario y respaldado por la autoridad del primer ejecutivo, que programe y lleve a cabo las mejoras en la gerencia administrativa gubernamental que sean necesarias para asegurar el máximo de eficiencia. Además, dicho organismo deberá tener la función permanente de revisar tanto la organización general del gobierno como la organización interna de las agencias. Además deberá revisar los métodos administrativos utilizados en todos los niveles de la administración gubernamental, conduciendo estudios y análisis periódicos de los mismos.

7. En cuanto a la administración fiscal y política fiscal, es prerequisite indispensable a los planes del desarrollo económico y social un estudio completo de los recursos financieros con que podrá contar el gobierno para la amplia y compleja tarea que conlleva la realización de los mismos. Dicho estudio incluiría una investigación cabal de las formas en que podrían incrementarse las recaudaciones públicas de inmediato y a medida que progrese la economía, y de cómo podría hacerse más equitativa y llevadera la carga tributaria para los diversos sectores económicos y sociales de la nación. No hay duda de que ésta, al igual que otras reformas básicas, encontrará gran oposición entre los sectores privilegiados, por lo cual requerirá un vigoroso respaldo de un liderazgo político fuerte que establezca el ambiente propicio para el cambio.

Deberán existir los mecanismos necesarios de pre y pos intervención para un control de los gastos del gobierno con el fin de velar por el cumplimiento de los propósitos legislativos de los mismos y asegurar la legalidad y el más alto grado de honradez administrativa. Igualmente será necesario contar con un sistema moderno y eficiente de contabilidad que pueda producir los informes financieros necesarios con rapidez y exactitud. Estas funciones, sin embargo, no deberán mezclarse con la función de presupuestación y programación de gastos. La presupuestación es una función en buena medida planificadora y es un instrumento de formulación de la política pública. La contabilidad,

aunque importante e indispensable, es sólo una función administrativa auxiliar.

#### IV. La reforma administrativa en Puerto Rico

En los últimos veinticuatro años, Puerto Rico ha tenido una revolución sin sangre. Una revolución en que un grupo político, respaldado en elecciones democráticas por una mayoría del electorado, tomó el poder de manos de una minoría acaudalada y poderosa, consiguiendo transformar una economía agrícola que dependía de una sola cosecha, en una economía mucho más balanceada en la cual el valor de la producción industrial hace ya varios años sobrepasó el valor de la producción agrícola (manufactura, 23%; agricultura, 13% del Ingreso Neto en 1962). Una economía en que el nivel de vida ha aumentado de \$121 en el año 1940 hasta cerca de \$750 de ingreso neto *per capita* en 1964. De un *status* político claramente colonial, Puerto Rico ha conseguido plena autonomía interna y tiene grandes esperanzas de conseguir a medida que su economía progresa, plena libertad colectiva e igualdad política dentro de la fórmula flexible y progresiva del Estado Libre Asociado.

Tan sólo veinticinco años atrás existían en Puerto Rico las condiciones económicas y sociales comúnmente identificadas con las áreas menos desarrolladas del mundo hoy día: pobreza extrema, explotación inmisericorde de las masas, alto índice de analfabetismo, salud precaria y baja productividad económica. La esperanza de vida al nacer no pasaba de los 46 años en marcado contraste con la esperanza de vida de hoy día que traspasa los 65 años.

Puerto Rico fue favorecido en algunos aspectos por el régimen colonial norteamericano. Se construyeron durante los primeros cuarenta años de ocupación muchas carreteras, escuelas, hospitales y demás obras públicas. Bajo el patrocinio norteamericano floreció la agricultura en gran escala, en particular, el azúcar. Se hizo un hábito entre los puertorriqueños el respeto a la libertad religiosa y sindical y el pueblo se acostumbró al disfrute de la estabilidad política y la paz. Sin embargo, la economía puertorriqueña creció sin plan y sin control, convirtiéndose en una eficiente productora de bienes primarios para el mercado de la metrópoli. La población aumentó rápidamente tornándose pronto a la isla en un área sobrepoblada, de monocultivo y con problemas sociales y económicos cada vez mayores. Puerto Rico significaba muy poco en la inmensidad de la nación norteamericana. El gobierno de los Estados Unidos no daba la necesaria atención a nuestra población, a nuestros problemas y cuando lo hacía, era sin plan ni coordinación. No existió

una verdadera política y mucho menos un esfuerzo decidido de promover el desarrollo.

Los gobernadores, a quienes el acta orgánica en vigor daba poderes extraordinarios, no eran seleccionados cuidadosamente. Con frecuencia el cargo se daba como prebenda política a ex congresistas, militares retirados o a cualquier ciudadano sin experiencia administrativa alguna, como pago por sus servicios al partido que ganase las elecciones.

Al llegar, en 1941, el Partido Popular Democrático al poder, la estructura administrativa existente era muy deficiente y constituía un obstáculo a las reformas postuladas por dicha agrupación política. Cuando el gobernador Rexford Guy Tugwell asumió la gobernación en septiembre de 1941, encontró que "ninguna reforma a medias sería suficiente para la labor que se necesitaba y que se necesitaba una reforma radical".<sup>11</sup>

No es mi intención discutir aquí las diversas modificaciones sustantivas que la economía y la sociedad puertorriqueña han sufrido durante los últimos veinticuatro años. Me limitaré a esbozar, a vuelo de pájaro, los principales aspectos de la reforma administrativa habida en la Isla desde 1941. Los cambios más significativos en la administración pública tuvieron lugar desde 1941, fecha en que se inicia el gobierno del Partido Popular y en la que fue nombrado gobernador Rexford Guy Tugwell, hasta el 1952 cuando se adoptó la Constitución del Estado Libre Asociado. Entre estas dos fechas ocurre la revisión total de la rama ejecutiva que comenzó en el 1949.<sup>12</sup>

#### A. El Gobernador:

La Carta Orgánica aprobada por el Congreso norteamericano para Puerto Rico en 1917, conocida como el Acta Jones, daba al gobernador de Puerto Rico—nombrado por el presidente de los Estados Unidos—una fuerte posición como jefe del ejecutivo. Este nombraba a casi todos los jefes de departamentos (ministerios) y supervisaba a todos ellos, inclusive a los jefes de educación, justicia y al auditor, nombrados directamente por el presidente de Estados Unidos. Sin embargo, era un extraño a la vida política y social puertorriqueña y representaba al poder colonial, por lo cual, la Legislatura electa por voto popular

<sup>11</sup> Carta de Tugwell a Louis Bronlow, Public Administration Service, 30 de septiembre de 1941, citada por Charles Goodsell en *The Puerto Rican Revolution*, folleto no publicado, p. 25.

<sup>12</sup> Bajo la autoridad conferida por la Ley Núm. 140 de 28 de abril de 1949, el Gobernador nombró una Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva que quedó compuesta por los señores James H. Rowe, Enrique Córdova Díaz, Luis Negrón López, Benjamín Ortiz, Manuel A. Pérez, Rafael Picó y Arnold Miles.

buscaba por todos los medios legales bajo el Acta, muchas veces con éxito, restarle todos los poderes posibles a la Rama Ejecutiva. La intervención legislativa en las funciones ejecutivas era amplia y variada. En 1941 fue nombrado gobernador Rexford Guy Tugwell, uno de los pocos incumbentes de ese cargo, nombrado directamente por el presidente de los Estados Unidos, que tuviese conocimientos profundos de administración y amplia experiencia en posiciones públicas. Posiblemente, una de las razones fundamentales que indujeron al entonces presidente Franklin D. Roosevelt a nombrar a un funcionario del calibre de Tugwell, fue la petición que le hiciese el jefe del Partido Popular Democrático, don Luis Muñoz Marín, para que aquél hiciera todo lo posible por permitir el progreso del pueblo puertorriqueño.<sup>13</sup> Desde un principio, Tugwell se hizo el propósito de ser verdaderamente el jefe de la Rama Ejecutiva. Quiso así rescatar la iniciativa que se había tomado la Legislatura, de iniciar los nombramientos de funcionarios para la Rama Ejecutiva; quiso comenzar a eliminar fondos especiales, asignaciones autorrenovables y asignaciones permanentes del presupuesto del gobierno; amplió cuantitativa y cualitativamente la Oficina del Gobernador y fomentó enmiendas a la Carta Orgánica, que permitieron reforzar el cargo y hacerlo electivo para darle mayor validez y legitimidad democrática.

Las enmiendas a la Carta Orgánica en 1947 dispusieron que el cargo se hiciese electivo. Los titulares de justicia y educación no serían ya nombrados por el Presidente, aunque continuó existiendo el Consejo Ejecutivo, cuerpo asesor que restaba poder al cargo del Gobernador. El auditor siguió siendo nombrado desde los Estados Unidos hasta que, en 1952, la Constitución del Estado Libre Asociado sustituyó dicho cargo por el de Contralor, el cual sería nombrado también por el Gobernador con el consentimiento de la Legislatura de Puerto Rico. Cuando Muñoz Marín llegó a la gobernación en 1949, halló un cargo de primer ejecutivo mucho más poderoso, con mucha más autoridad que el que encontró Tugwell en el 1941. Desde el momento en que el cargo se hizo electivo, fue fácil que una legislatura controlada por miembros del partido en el poder, aprobase las medidas necesarias para darle fortaleza y autoridad a la Rama Ejecutiva. Ya no había que temer la intromisión por parte de un gobernador foráneo impuesto por un poder colonial.

Bajo la Carta Orgánica, los jefes de los distintos departamentos o ministros, formaban el Consejo Ejecutivo y se le encomendaban funciones específicas lo cual resultaba en debilitamiento del poder del

<sup>13</sup> Carta de Luis Muñoz Marín a Franklin Roosevelt, 28 de noviembre de 1940, citada por Goodsell, *op. cit.*, p. 11.

gobernador. Fue suprimido por la reforma a la Rama Ejecutiva de 1949 y sus funciones transferidas al Gobernador. La Oficina del Gobernador fue vigorizada más aún mediante la creación de plazas auxiliares de ayudantes que pudiesen relevar al Primer Ejecutivo de los deberes rutinarios del cargo y en los cuales él pudiese delegar los detalles de los diversos aspectos de sus funciones. Varias otras oficinas, que habían venido funcionando tradicionalmente adscritas a la gubernaduría, fueron situadas más adecuadamente dentro de la Organización de la Rama Ejecutiva y se adscribieron a la misma la Junta de Planificación y la Oficina de Personal.

#### B. *El desarrollo del liderato administrativo:*

Existía en Puerto Rico, como en toda área subdesarrollada, grave escasez de personal de alto nivel, capacitado para llenar las posiciones administrativas más importantes. Este, naturalmente, tenía que ser políticamente aceptable y técnicamente calificado. Desafortunadamente, la generalidad de los puestos de gobierno no eran económicamente atractivos porque los sueldos estaban fijados por el Acta Orgánica y no se podían alterar, excepto por una enmienda a la misma. Coincidió el principio del gobierno del Partido Popular con la Segunda Guerra Mundial y su consecuente inflación económica, por lo cual dichos sueldos eran doblemente inadecuados.

Se utilizaron dos formas principales para solucionar el problema de liderato administrativo. En primer lugar, se importó talento, al principio, aunque sólo como consejeros, para realizar estudios o para posiciones temporeras. Se utilizaron ampliamente los servicios de instituciones de asesoramiento como el Public Administration Service, de Chicago. La importación de talento extranjero fue objeto de una reacción desfavorable por parte de la prensa, así como por parte de muchos ciudadanos que estimaron que el gobierno relegaba a los naturales del país a una posición secundaria. Sin embargo, estos temores luego se disiparon al verse cómo los puertorriqueños se hacían cargo de las posiciones más importantes y ganaban capacidad técnica, prestigio y experiencia. En segundo lugar, se reclutó talento joven, entusiasmado con la obra de gobierno, para atraer al cual no eran imprescindibles sueldos muy altos. Podemos decir que la revolución administrativa se realizó en gran medida gracias al empeño puesto en esa obra por puertorriqueños, tales como Rafael de J. Cordero, Sol Luis Descartes, Teodoro Moscoso, Rafael Picó, Roberto Sánchez Vilella y muchos otros.

### C. *La reforma del servicio civil*

La Carta Orgánica, Acta Jones, proveía la necesaria autoridad legal para instaurar un sistema de mérito parecido al del servicio civil de los Estados Unidos. Sin embargo, el establecimiento exitoso del mismo nunca se materializó. La responsabilidad de este fracaso se debió en gran parte a la necesidad que sentían los partidos políticos de usar los puestos públicos como retribución por servicios en las campañas eleccionarias, así como a la desconfianza natural que sentían por el ejecutivo encargado por ley de la administración de tal sistema, quien era nombrado directamente por el Presidente. La Legislatura boicoteó la Comisión de Servicio Civil asignando fondos insuficientes para su funcionamiento y aprobando los nombramientos, como miembros de la Comisión, de personas políticamente comprometidas. El resultado fue un régimen de personal en el cual sólo de un 20 a un 35% de los empleados públicos estaban cubiertos por el sistema de mérito; en que el principio del mérito no era observado al no ofrecerse los exámenes de rigor, al otorgarse ascensos por recomendaciones políticas y al utilizarse muy ampliamente los nombramientos temporeros para derrotar los propósitos del sistema. Esta situación continuó igual durante los primeros tres años de gobierno popular. Sin embargo, cuando ya en 1944 el Partido Popular estuvo bien seguro en el poder y tuvo la oportunidad de sustituir muchos de los empleados claves por partidarios de su propio partido, hubo la decisión de adoptar un verdadero sistema de mérito. Mientras tanto, el Partido Popular, utilizó, al igual que los partidos que le precedieron, los puestos públicos para fortalecer su posición política.

### D *La reorganización presupuestaria:*

El presupuesto de Puerto Rico se caracterizaba antes de 1941 por su alto grado de rigidez y fragmentación. La Legislatura, siguiendo la tendencia de restarle el mayor número posible de poderes al gobernador colonial y poderse servir de los fondos públicos para sus fines políticos, no interesaba que el Primer Ejecutivo tuviese la autoridad, los poderes y la iniciativa para realizar una presupuestación integrada. El Auditor, funcionario nombrado por el presidente de los Estados Unidos, se arrogaba para sí la función de preparar el presupuesto. El Acta Orgánica no contemplaba para ese funcionario tales poderes para formular política pública. Sin embargo, valiéndose del vacío existente, jugaba un papel muy importante que le correspondía al Gobernador. Su único interés, sin embargo, era economizar y llevar al mínimo los costos de la administración pública. Los presupuestos que se presentaron en los años que precedieron al 1941 eran docu-

mentos desarticulados e incoherentes, sin ninguna integración; más bien eran una relación de los objetos de gastos y los fondos correspondientes. Dicho documento no podía ser ni era un instrumento para la programación del desarrollo económico. La Legislatura tampoco así lo interesaba, pues su interés mayor era el controlar los puestos públicos y sus sueldos. Desde el 1941 se inició un movimiento de cambio del foco de la iniciativa presupuestaria de la Legislatura al Gobernador. El Gobernador Tugwell vio la necesidad de utilizar el presupuesto como instrumento de programación del desarrollo y a pesar de que los líderes del Partido Popular, que controlaban la Legislatura, no estaban al principio inclinados a ceder poderes al jefe del ejecutivo, poco a poco fueron cediendo ante los convincentes argumentos del Gobernador y ante la inteligente utilización que hacía éste del poder del veto, al cual le daba derecho la Carta Orgánica, para presionar a los legisladores a fin de que permitiesen la gradual implantación de un régimen presupuestario moderno. Inicialmente también hubo que vencer la resistencia de los jefes de las agencias a ofrecer el debido apoyo al nuevo Negociado del Presupuesto, concediéndole la información requerida y participando en el proceso de preparación, control y evaluación de los presupuestos de sus respectivas agencias. Gradualmente, sin embargo, dicho Negociado ganó gran prestigio y reconocimiento, tanto entre los jefes de agencias como entre los legisladores. En 1949, cuando se revisó la organización de la Rama Ejecutiva, la Comisión de Reorganización recomendó y fue aprobado que el procedimiento de formulación del presupuesto anual se ampliase a fin de que el documento fuese aún más completo como plan financiero del gobierno para el subsiguiente año fiscal y se incluyera en éste información más completa y detallada sobre los estimados de ingresos, así como información respecto a los presupuestos de tipo comercial de las corporaciones públicas. Además, debería ofrecerse información demostrativa de la cuantía y calidad de los servicios que había de rendir cada uno de los principales programas del gobierno. Se recomendaba, asimismo, el que se siguiera desalentando la separación de ingresos con fines señalados y la promulgación de asignaciones autorrenovables. En cuanto a las funciones de auditoría y contaduría, ya ampliamente mejoradas y modernizadas bajo la gobernación de Rexford Tugwell, y que se hallaban ambas encargadas al Auditor, la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva en Puerto Rico las examinó nuevamente y llegó a la conclusión de que la contaduría es una función propia de la Rama Ejecutiva, mientras que la auditoría es una función propia de la Rama Legislativa, bajo el razonamiento de que nadie puede examinar bien las cuentas excepto los funcionarios que no han tenido participación alguna en las decisiones relativas a gastos o en determinar cómo

se han de anotar los ingresos y egresos. En cuanto a la contaduría, es natural que sea la Rama Ejecutiva la que lleve las cuentas y que tenga la prerrogativa de determinar la forma en que se han de llevar las cuentas. La Comisión recomendó que se aprovechase la ocasión y que se considerasen enmiendas a la Carta Orgánica para asignar las responsabilidades de contaduría a un funcionario nombrado por el Gobernador y la de comprobación de cuentas a un funcionario nombrado por la Asamblea Legislativa. Así sucedió eventualmente, al aprobarse la Constitución del Estado Libre Asociado, en el 1952.

#### E. *La planificación moderna:*

Antes de la gobernación de Tugwell, prácticamente sólo se realizaba planificación física en forma muy limitada; sin coordinación, integración ni unidad. Era frecuente que se utilizase el proceso de planeación de caminos y carreteras y la otorgación de permisos de construcción para favorecer a partidarios políticos. Tugwell, de por sí un experimentado planificador en la ciudad de Nueva York, introdujo en Puerto Rico la planificación moderna, dándole la necesaria fortaleza y autonomía al cuerpo u organismo encargado de la misma. Bajo su gobernación se creó la Junta de Planificación bajo la Oficina del Gobernador:

Con el propósito general de guiar el desarrollo de Puerto Rico de modo coordinado, adecuado y económico, el cual, de acuerdo con las actuales y futuras necesidades y los recursos humanos, físicos y económicos, hubiere de fomentar en la mejor forma la salud, la seguridad, la moral, el orden, la convivencia, la prosperidad, la defensa, la cultura, la solidez económica y el bienestar general de los actuales y futuros habitantes y aquella eficiencia y economía en el proceso de desarrollo, en la distribución de población, en el uso de las tierras y en las mejoras públicas que tiendan a crear condiciones favorables a tales fines.<sup>14</sup>

Durante varios años y debido al vacío existente en las agencias y departamentos, la planificación tuvo que ser hecha únicamente por el organismo central, ya que los departamentos y agencias no estaban debidamente organizados para cumplir su parte de la tarea planificadora total. Sin embargo, eventualmente los departamentos y agencias han ido creando sus propias oficinas de planificación que trabajan en colaboración con la Junta Central de Planificación. Para el 1949 la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva recomendó que se

<sup>14</sup> Ley de Planificación y Presupuesto de Puerto Rico, Sección 3.

fomentase dicha práctica y que se proveyese a los departamentos y agencias de los medios más adecuados para la planificación de los principales programas sectoriales. También recomendó y fue igualmente aprobado, el que las funciones del Negociado de Permisos y la Junta de Operaciones sobre Construcciones se transfirieran a la Junta de Planificación y que se eliminasen estos dos organismos. Este ha sido un paso muy criticado debido a que se ha sobrecargado a la Junta de trabajo que más bien es de carácter administrativo, por lo cual se reduce la eficiencia de la Junta como cuerpo planificador. En cuanto al programa financiero de seis años (posteriormente reducido a cuatro años), que anteriormente se preparaba sin coordinación con el presupuesto modelo preparado por el Negociado del Presupuesto, se recomendó que se le concediera al Gobernador una participación más directa en su formulación y revisión. También se recomendó la ampliación del programa de seis años para que comprendiese los programas de operación propuestos por corporaciones públicas que no envolviesen erogaciones de capital.

#### F. *Las agencias públicas autónomas:*

Se hacía necesario y urgente, para la consecución de un desarrollo económico y social acelerado, el ampliar la infraestructura económica del país: el suministro de agua potable, los alcantarillados, el suministro de energía eléctrica, la comunicación telefónica y telegráfica, el transporte inter-urbano e internacional, los puertos y aeropuertos, etc. La experiencia de la operación de estos servicios indispensables, por empresas privadas, había sido muy insatisfactorio. El gobierno decidió expropiar todas las que le fuese posible y utilizar la forma corporativa pública para operar dichas empresas por varias razones: en primer lugar, para evitar las limitaciones constitucionales en cuanto al límite de la deuda pública, que bajo el Acta Jones señalaba como deuda total máxima 10% del valor de tasación de toda la propiedad mueble. Segundo, la eficiencia probada, tanto en los Estados Unidos como en otros países, de las corporaciones públicas, en parte debidas a su independencia de la intervención política y a las normas de operación similares a la de las empresas privadas que les permiten mayor libertad de acción. Tercero, para mantener estas funciones fuera del área de supervisión directa de los gobernadores norteamericanos. Así se crearon la Autoridad de las Fuentes Fluviales, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, la Autoridad Metropolitana de Autobuses, antes Autoridad de Transportes, y la Autoridad de Comunicaciones, todas ellas entidades representativas de la infraestructura económica del país. Además, para el fomento económico directo, se crearon



la Compañía Industrial, la Compañía Agrícola, la Autoridad de Tierras y el Banco de Fomento. Dichas entidades tuvieron un alto grado de independencia, pero desde el 1945 en adelante se fueron integrando y perdieron parte de su libertad de acción, aunque básicamente conservan la autonomía suficiente para asegurar un alto grado de eficiencia en sus operaciones. Otras agencias autónomas nuevas fueron creadas adscritas a departamentos regulares del gobierno. Se le dio al Gobernador mayores poderes de nombramiento y destitución de juntas de directores. Sus movimientos fueron sujetos a controles gubernamentales mayores. Por ejemplo, para obtener permiso de utilización de terrenos y para invertir en mejoras permanentes, se necesitó el permiso de la Junta de Planificación. El Banco de Fomento pasó a ser el agente financiero de todas las agencias autónomas y las demás quedaron sujetas a la intervención *a posteriori* del Auditor y luego del Contralor. Además, debieron ofrecer informes sobre sus operaciones y sobre su presupuesto de gastos al Negociado del Presupuesto y algunas unieron su sistema de personal al sistema central de personal del Gobierno. La Comisión de Reorganización, queriendo dar mayor control sobre las corporaciones o agencias autónomas al jefe del ejecutivo y convencidos de que el debido control y coordinación depende principalmente de la autoridad de nombrar y destituir miembros de las juntas de directores, recomendó que el Gobernador designase, con el consentimiento del Senado, las juntas de directores de las corporaciones existentes y que tuviese la facultad de destituirlos por sí solo. La misma autoridad tendrían los jefes de departamentos, con respecto a las corporaciones subordinadas a sus departamentos.

#### G. Reorganización de funciones:

Del 1940 al 1950, época en la cual se realizó un gran avance en la legislación social y económica de Puerto Rico, se crearon innumerables organismos de gobierno sobre los ya existentes para facilitar la implementación de reformas. No fue hasta el 1949 que se realizó un análisis completo de la estructura de gobierno a fin de determinar cuáles de dichos organismos debían eliminarse, cuáles debían fundirse con otros y cuáles debíanse cambiar de posición. De acuerdo con la Comisión de Reorganización, existían en la organización de la Rama Ejecutiva cuatro deficiencias principales para cuya eliminación se hicieron las debidas recomendaciones. Primero, había tantas agencias separadas que el Gobernador no podía en verdad supervisar sus actividades y programas. Segundo, las actividades en la Rama Ejecutiva no estaban dispuestas en forma ordenada. Como ejemplo, las agencias agrícolas no residían en un sólo organismo, sino que estaban regadas

por toda la Rama Ejecutiva. Tercero, la práctica de agregar o anexar unas agencias a otras, principalmente a los departamentos, resultó en confusión y falta de sensibilidad por parte de esas agencias. Cuarto, había demasiadas juntas y comisiones tratando de administrar el funcionamiento de los programas de operación, en lugar de proveer asesoramiento, para lo cual fueron creadas.

El advenimiento del Estado Libre Asociado, en 1952, trajo varios cambios fundamentales en la estructura del gobierno de Puerto Rico. Se crearon la Oficina del Contralor, en la Rama Legislativa, el Departamento de Estado y el Consejo de Secretarios (ministros) en la Rama Ejecutiva, y el Tribunal General de Justicia. Se transfirió la administración de tribunales, que antes estaba ubicada en la Rama Ejecutiva, al Tribunal Supremo, en la Rama Judicial.<sup>15</sup>

#### V. Conclusión

No creo que la reforma administrativa en Puerto Rico haya sido ni completa ni perfecta. Mucho menos quiero implicar que los particulares cambios que nosotros adoptamos para hacer de nuestra administración pública una que facilitase el desarrollo, sean aplicables íntegramente a algún país o países de Latinoamérica. Mi único propósito ha sido el relatarles muy sucintamente, lo que ha sucedido en Puerto Rico, con la esperanza de que nuestra experiencia pueda ser de alguna utilidad. Hay claras diferencias entre Puerto Rico y la gran mayoría de los países de Latinoamérica que cuentan con amplios recursos naturales inexplorados y de soberanía para entrar en relaciones comerciales libremente y adoptar políticas de protección y fomento económico nacional. Si consideramos el problema que nos presentamos, íntegramente, veremos que es único por nuestra peculiar condición política y por nuestra condición de isla pequeña, superpoblada, con muy escasos recursos naturales. Esto nos imponía peculiares formas de acción. Nuestra condición de territorio dependiente bajo el tutelaje extranjero, en otros sentidos desventajosa, nos dio la ventaja, al menos, de contar con estabilidad política y respeto a la ley y el orden y a la voluntad mayoritaria. Sin esas condiciones, quizás, los intereses creados no hubiesen permitido la reforma sustancial que tuvo lugar.

Es también cierto que, en gran medida, fue la afortunada conjunción de tres grandes personalidades con espíritu liberal, democrático y reformista —Roosevelt, Muñoz y Tugwell— en posiciones claves para

<sup>15</sup> José R. Noguera, *Progreso administrativo en el Gobierno de Puerto Rico en los últimos años*, Boletín de Gerencia Administrativa, diciembre 1955, Negociado del Presupuesto, San Juan, Puerto Rico, p. 3.

el destino de Puerto Rico, la que hizo posible el establecimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo.

No obstante todas esas diferencias económicas y políticas fundamentales, creo que se podrían comparar muchos detalles y aspectos particulares de la reforma administrativa de Puerto Rico con las de otros países, con la probabilidad de hallar ciertos elementos y rasgos en común. Posiblemente hallaríamos que ha habido movimientos políticos fuertes con una mística reformista que ha podido atraer el respaldo de grandes mayorías y el respeto del consenso de la ciudadanía. Hallaríamos también casos en que hubo algo de lentitud y mucho de dificultades, como sucede frecuentemente con los procesos democráticos cuando se quiere al mismo tiempo que reformar, respetar los derechos de las minorías. Habrá habido que eliminar viejos prejuicios y crear nuevas actitudes; habrá habido que utilizar el talento foráneo, bastante de él inicialmente, pero dependiendo de él menos según ha avanzado la reforma, desarrollando finalmente un cuerpo nacional de administradores y de servidores públicos diestros, bien experimentados.

Puerto Rico ha rebasado ya quizás la etapa inicial del proceso de desarrollo económico, aunque sería engañoso pretender que ya no hay pobreza. Creo que nuestra estructura de gobierno sufrió, desde 1941 hasta 1952, una reforma sustancial que, aunque no produjo una maquinaria de gobierno perfecta, produjo los resultados deseados: propiciar el principio y el avance del desarrollo económico-social.

Hemos pasado a una segunda o quizá tercera etapa de nuestra "revolución". Hemos visto llegar el progreso económico. Buscamos ahora encontrarnos a nosotros mismos para saber qué hacer con el aumento de nuestros ingresos. Al principio nuestra preocupación mayor era el triunfo económico; ahora nos preocupa tanto o más la planificación de nuestra sociedad—realizar lo que ha llamado nuestro Gobernador, *el propósito de Puerto Rico*.

Ya no nos contentamos con que se construyan miles de hogares modernos para nuestras familias; ahora queremos que nuestras urbanizaciones sean también *comunidades* donde se fomente la convivencia. Estamos interesados en descentralizar nuestra planificación en el sentido de darle mayor participación a las comunidades individuales en un proceso que les atañe tan fundamentalmente. Nos proponemos evitar la excesiva aglomeración en la capital, consiguiendo una mayor dispersión geográfica de la actividad económica y de las funciones de gobierno.

Hemos visto cómo nuestro sistema de personal público, del cual nos hemos sentido muy orgullosos, ya no se ajusta cabalmente a nuestras necesidades y a veces nos parece un tanto inflexible. Debido al

progreso económico, el sector privado ha estado atrayendo una proporción alarmante del talento joven, siendo cada día más difícil para el sector público atraer su proporción indispensable.

Nuestro recientemente electo gobernador, don Roberto Sánchez Vilella, ha anunciado su intención de iniciar una nueva revisión de nuestro gobierno para darle aún mayor racionalidad y eficiencia a nuestra administración pública. Después de haber transcurrido un número de años, la estructura de gobierno, así como la organización interna de las agencias y los métodos utilizados, así lo requieren. Esta vez esperamos que sea mucho más fácil, pues hemos palpado el progreso socio-económico hecho posible por las pasadas reformas administrativas, y estamos plenamente convencidos de la necesidad de mantener al día nuestra maquinaria de gobierno si queremos seguir progresando.