

CAPÍTULO IV

**PROPUESTAS PARA REORGANIZAR
LA RAMA EJECUTIVA:
DE SÁNCHEZ VILELLA A ROSELLÓ**

En este capítulo estudiamos las propuestas y los resultados de los esfuerzos por mejorar la eficiencia de la Administración Pública mediante la reorganización de la Rama Ejecutiva, desde que la *Comisión Rowe* institucionaliza las bases de la modernidad administrativa en Puerto Rico, hasta nuestros días. El objetivo es hacer un análisis comparativo de los distintos diseños y estrategias de reorganización elaborados, tomando como referencia el contorno socio-político que le sirve de trasfondo. Con ello esperamos obtener mayor conocimiento sobre las orientaciones conceptuales de las medidas propuestas así como los logros y fracasos de las reorganizaciones efectuadas, para de este modo calibrar las posibilidades reales de reformar la Administración Pública de Puerto Rico.

A partir de la reorganización de 1949, se han aprobado dos leyes de reorganización (*Ley núm. 113 del 13 de junio de 1968 y Ley Núm. 71 del 30 de mayo de 1976*) que tienen el propósito de evaluar la estructura organizacional y el funcionamiento de la Rama Ejecutiva y asimismo crear las respectivas comisiones de reorganización para dirigir ese esfuerzo.¹ En virtud de estas leyes, se han producido tres informes oficiales de reorganización: 1971, 1976 y 1980. Posteriormente dos entidades privadas (*Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc.* y la *Cámara de Comercio de Puerto Rico*) realizaron sendos estudios sobre la Rama Ejecutiva, en 1985 y 1990 respectivamente. Esto significa que luego del *Informe de la Comisión Rowe*, de 1949, se han efectuado los siguientes estudios —abarcadores o comprensivos— de reorganización de la Rama Ejecutiva:

¹ Recientemente se aprobó el *Proyecto Sustitutivo al P. del S. Núm.4; Para proveer para la reorganización de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; establecer la Comisión Conjunta Legislativa sobre Planes de Reorganización; y asignar fondos a esos efectos*. De aprobarse este proyecto, como se espera, se convertiría en la *Ley de Reorganización Ejecutiva de 1993*, siendo así la tercera que intenta reformar la Rama Ejecutiva desde 1949; véase **sección G** de este capítulo, *infra.*, para detalles adicionales.

1. *Informe de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva*, presidida por **Luis Montañez Reyes** (febrero 1971).
2. *Informe del Comité de Reorganización de la Rama Ejecutiva*, presidida por **Ramón García Santiago** (diciembre 1976).
3. *Informe de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva*, presidida por **Wallace González Oliver** (diciembre 1980).
4. *Estudio de la Organización y Funcionamiento de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico*, dirigido por **Eliezer Curet Cuevas** (1985).
5. *Informe Final del Comité de Eficiencia y Descentralización de la Actividad Gubernamental*, preparado por Jorge Freyre para la **Cámara de Comercio de Puerto Rico** (junio de 1990).

A. Antecedentes: *Ley de Reorganización de 1968*

La discusión sobre la necesidad de mejorar los servicios públicos y reorganizar la Rama Ejecutiva se convierte en prioritaria durante la administración de Roberto Sánchez Vilella. Durante su incumbencia se llegó a experimentar con un servicio nocturno de quejas mediante el cual algunas de las dependencias más importantes se mantenían funcionando en un horario nocturno.²

En septiembre de 1967, el gobernador Sánchez Vilella anuncia que se propone pedir a la Legislatura la creación de una comisión para reorganizar la Rama Ejecutiva. El Gobernador señaló, que luego de 18 años de haberse realizado la última reorganización y tras el rápido desarrollo del país, era necesario un examen de la misma para *atemperarla a las nuevas realidades sociales*.³ Como ejemplo del crecimiento de la Rama Ejecutiva, durante ese período, Sánchez Vilella mencionó la creación de nuevos organismos: un departamento (Comercio), seis agencias y 14 corporaciones públicas. El propósito de esta reorganización sería *ofrecer al público los servicios que requiera de la manera más eficaz*.⁴

² "Editoriales", *El Mundo* (8 de enero 1967), pág. 6; y "Extranjeros elogian servicio de quejas establecido por el ELA", * *El Mundo* (21 de noviembre de 1967), pág. 21. Las agencias incluidas en este programa eran: Departamento de Hacienda, Departamento de Instrucción Pública, Departamento de Salud, Obras Públicas, Autoridad de Fuentes Fluviales, Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, y la Junta de Planificación. * **N. del E. ELA** es acrónimo para *Estado Libre Asociado*.

³ A. Quiñones Calderón, "RSV propone reorganizar Rama Ejecutiva", *El Mundo* (21 de septiembre de 1967), pág. 1; 24.

⁴ A. Quiñones Calderón, "RSV propone ...", *El Mundo, Ibid.* De acuerdo con el Gobernador, los tres problemas que requerían acción inmediata eran: la organización del Gobierno para bregar con todos los asuntos de recursos naturales y la reglamentación de la transportación para lograr que los servicios al público lleguen en forma más directa y eficaz.

La propuesta recibió el endoso de diversos sectores de la comunidad, especialmente de los miembros de la facultad de la Escuela Graduada de Administración Pública, quienes en una resolución al respecto señalaron que la idea de Sánchez Vilella reflejaba una implícita e encomiable autocrítica y *signo de buen criterio administrativo*.⁵

Finalmente, el 12 de enero de 1968, en su último mensaje sobre el estado del país, el Gobernador propuso la creación de una comisión conjunta legislativa-ejecutiva para estudiar globalmente la organización y los procedimientos de la Rama Ejecutiva.⁶ A tales fines apuntaba:

...En 1949 hicimos un exitoso esfuerzo de reorganización de la rama ejecutiva. Nuestra organización actual surge de esa experiencia. Es de todos conocido cómo ha crecido desde entonces la encomienda que nuestro pueblo ha dado a este gobierno. Basta señalar que el presupuesto del año en curso es siete veces mayor que el de 1949...que en el transcurso de estos diecinueve años se han creado veintidós organismos ejecutivos. Debemos poner el mayor orden en este crecimiento —y encauzarlo para que la labor del futuro sea mejor que la del pasado.

...Propongo a esta comisión como el medio más eficaz para que la Legislatura y el Ejecutivo —con la participación de la opinión pública —brinden a este problema el pensamiento necesario...y acción basada en decisiones tomadas con claridad, con amplitud de información y con entendimiento de nuestro desarrollo futuro...

...No debemos posponer la acción porque sabemos lo que el pueblo necesita...debemos erradicar la ineficiencia y las duplicaciones producto del crecimiento de agencias y de la dispersión de servicios. Nuestro propósito es integrar recursos y consolidar estructuras para una mayor economía en los resultados —reducir, antes que aumentar, el número de agencias independientes— regionalizar los servicios para una atención más directa a las necesidades del ciudadano.⁷

La Ley que creaba la *Comisión para la Reorganización de la Rama Ejecutiva* se aprobó el 21 de junio de 1968.⁸ El propósito de esta Ley (**Artículo 2**) es proveer para la reorganización de la Rama Ejecutiva, con el fin de que: su estructura responda mejor a las necesidades y aspiraciones

⁵ A. Quiñones Calderón, "Apoyan reorganización de la Rama Ejecutiva", *El Mundo* (6 de octubre de 1967), pág. 10.

⁶ A. Quiñones Calderón, "Propone crear dos Secretarías", *El Mundo* (13 de enero de 1968), pág. 1-16; y "Editorial", *Ibid.*, pág. 6. Además de la reorganización, el Gobernador propuso la creación de dos nuevos departamentos: *Transportación y Servicios Sociales*.

⁷ A. Quiñones Calderón, "Mensaje del Gobernador a la Asamblea Legislativa", *El Mundo* (13 de enero de 1968), pág. 8.

⁸ *Ley Núm.113 de 1968*, conocida como *Ley de Reorganización de 1968*. Véase además: A. Quiñones Calderón, "Firma ley crea Comisión Reorganización Rama Ejecutiva", *El Mundo* (25 de junio de 1968), pág. 1-15.

del pueblo, lograr la más eficaz y expedita administración de los asuntos públicos y obtener un funcionamiento eficiente y económico en las operaciones gubernamentales. Se establece que la Comisión estará integrada por nueve miembros, de los cuales el Gobernador designará dos miembros de su administración, incluyendo al Presidente de la misma. El Presidente de la Cámara de Representantes nombraría dos miembros adicionales; el Presidente del Senado otros dos y cada uno de los funcionarios mencionados nombraría, respectivamente, los restantes tres miembros, compuestos por ciudadanos particulares.

El procedimiento diseñado para implantar las reformas fue el mismo utilizado en 1949: la Comisión tenía la responsabilidad de estudiar y evaluar la organización y procedimientos de la Rama Ejecutiva para recomendar los cambios pertinentes al Gobernador. A base de dichos informes el Gobernador prepararía los planes de reorganización necesarios y los sometería a ambos cuerpos legislativos; disponiéndose que, *las Cámaras Legislativas favorecerán o desaprobarán los planes de reorganización en la forma que le sean presentados por el Gobernador, sin modificarlos.*⁹

La Ley (**Artículo 11**) otorgaba al Gobernador la facultad de recomendar los siguientes *tipos de reorganizaciones*: transferencias, consolidación, coordinación y abolición de agencias y funciones. Sin embargo, establecía claramente que ningún plan de reorganización podría tener el efecto de *crear, abolir o transferir* un departamento ejecutivo o todas sus funciones, o consolidar dos o más departamentos ejecutivos o todas sus funciones. Asimismo le prohibía prolongar el término de existencia de agencias o funciones más allá del tiempo en que hubieran cesado y extender el tiempo estipulado por ley para ejercer cualquier cargo. Se asignó la cantidad de \$150 mil para llevar a cabo sus fines. Las facultades del Gobernador para someter planes de reorganización, según dispuesto en el Artículo 14, expiraban en enero de 1970.¹⁰

A pesar del entusiasmo que produjo la aprobación de la Ley de Reorganización de 1968, el gobernador Sánchez Vilella aparentemente no tuvo la oportunidad de designar a los miembros de la Comisión. Como hemos señalado, (**Capítulo II, supra**) en enero de 1969 Luis A. Ferré (**PNP**) toma posesión como gobernador de Puerto Rico. En marzo de ese año

⁹ Ley Núm. 113 de 1968, conocida como *Ley de Reorganización de 1968, Artículo 12*.

¹⁰ De acuerdo con el Artículo 12, el Gobernador debería entregar cada plan de reorganización a ambas cámaras dentro de los primeros quince días de comenzada una sesión. Si la entrega se efectuara en sesión extraordinaria, los planes deberían entregarse a cada uno de los presidentes de ambos cuerpos quince días antes de fijarse la fecha de inicio de dicha sesión. La fecha para someter estos planes se pospuso varias veces: para el 28 de enero de 1971, el 15 de marzo de 1971, 7 de julio de 1973 y enero de 1975.

Ferré designa los tres miembros, que de acuerdo con la Ley, le correspondía designar al Primer Ejecutivo. Como representantes de la Rama Ejecutiva designó a los señores Julio Vizcarrondo y Ángel M. Rivera Ayala, Presidente de la Junta de Planificación y Secretario de Hacienda respectivamente. Asimismo designó a Raymond González, alto ejecutivo de la Compañía de Consultores *Price Waterhouse*, como representante de los ciudadanos.¹¹ Los restantes miembros de la Comisión fueron: los legisladores Juan Cancel Ríos y Justo A. Méndez (senadores), Eugenio S. Belaval y Sigfredo Vélez (representantes a la Cámara), y los ciudadanos particulares Ramón García Santiago y Oscar Blasini; como presidente fue designado Ángel M. Rivera.

Al parecer, las circunstancias políticas existentes impidieron que la Comisión realizara su encomienda en el tiempo estipulado, dedicándose con exclusividad a la llamada *fase exploratoria*. Sin embargo, en febrero de 1970, Ferré designa a Luis S. Montañez Reyes presidente de la Comisión en sustitución a Ángel M. Rivera; además anuncia que la Comisión contratará los servicios de la *Academia Nacional de Administración Pública*, de los Estados Unidos, para ayudarle en la *segunda fase* del proceso de reorganización.¹²

El 26 de febrero de 1971 —dos años con ocho meses después de haberse firmado la ley y a casi dos años de designarse los primeros miembros de la Comisión— se rinde al Gobernador el informe final sobre la segunda propuesta de reorganización de la Rama Ejecutiva en la historia moderna de Puerto Rico.

B. Informe de la Comisión de Reorganización de 1971: realismo y pragmatismo

Algunos aspectos y recomendaciones del informe sometido por esta Comisión son distintos a las propuestas de la Comisión de 1949, sin embargo en la conceptualización general no parece existir diferencias sustanciales. En primer lugar, la Comisión de 1971 considera que no es conveniente involucrarse en un reorganización *total y abarcadora* de la Rama Ejecutiva debido a los riesgos y complicaciones que la misma tendría para la estabilidad en la prestación de los servicios esenciales.¹³ Por ello

¹¹ Roberto Betancourt, "Ferré nombra miembros Comisión Reorganización", *El Mundo* (12 de marzo de 1969), pág. 20-A.

¹² "Estudiaran reajustes gobierno", *El Mundo* (5 de febrero de 1970), pág. 1-A; "Reorganizar la Rama Ejecutiva", (Editorial) *El Mundo* (6 de febrero de 1970), pág. 6-A. La Ley se enmendó en 1970 (*Ley Núm. 6*, de junio de 1970) para extender la fecha de expiración hasta el 28 de febrero de 1971 y aumentar los fondos asignados a la Comisión a \$300 mil.

¹³Al momento de presentar su informe final, la *Comisión de Reorganización de 1971* estaba

concentró su atención en *aquellas situaciones que por su inminencia merecen atención preferente* y ... *recomendaciones viables* [dirigidas a mejorar la administración pública] *con la menor exposición al trauma del cambio*.¹⁴ En la carta que acompaña el informe final, los miembros de la Comisión le indican al Gobernador Ferré, que:

...Considerando la amplitud del ámbito del estudio que envuelve un apreciación de conjunto de la Rama Ejecutiva, **hemos concentrado nuestro esfuerzo en las situaciones más sobresalientes y de mayor prioridad**, sin mezclarlos con otras consideraciones de no tan apreciable importancia. Nos preocupó además, el que nuestras recomendaciones fueran **lo más realistas posibles** de manera que facilitaran su aceptación e implementación posteriormente.¹⁵

En segundo lugar, la Comisión recomienda convertirse en un cuerpo permanente por entender que *la reorganización no se logrará con meramente rendir un informe con determinadas recomendaciones de cambios estructurales, de procedimientos y de políticas*. Considera además la necesidad de darle continuidad a sus trabajos para asegurar la implementación efectiva de sus recomendaciones y que el *proceso de transición* se efectúe de manera coordinada.

El Informe se divide en diez capítulos los cuales incluyen las siguientes *áreas temáticas*: **a)** Oficina del Gobernador, **b)** Administración del Personal Público, **c)** Administración de Servicios Generales, **c)** Corporaciones Públicas, **d)** Adiestramiento y Desarrollo de Recursos Humanos, **e)** Agricultura, **f)** Industria, Comercio y Turismo, **g)** Transportación y Obras Públicas, **h)** Vivienda y Desarrollo Comunal, y **i)** Ambiente y Recursos Naturales. En cada uno de los capítulos se discuten los problemas relacionados con el sector o área de actividad y luego se establecen las recomendaciones específicas.

En muy apretada síntesis veamos algunas de las recomendaciones más importantes:

1. Crear un *Consejo Social y Económico* y una *Secretaría Técnica* de

compuesta por: **Luis S. Montañez**, Presidente; senadores **Miguel Hernández Agosto** (PPD) y **Justo A. Méndez** (PNP); los representantes **Eugenio S. Belaval** (PNP) y **Sigfredo Vélez** (PPD); **Santiago Soler Favale**, Ayudante Ejecutivo del Gobernador; los representantes de la ciudadanía **Raymond González**, **Ulises Barros Loubriel** y **Oscar Blasini**. El grupo técnico que realizó el análisis para la *Academia Nacional de Administración Pública* fue dirigido por el Dr. **Harry S. Seymour**; como Secretario de la Comisión fungió **Manuel Salavarría**. Cfr. Comisión de Reorganización, *Informe de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva* (26 de febrero de 1971); Luis Sánchez Cappa, "Comité propone reorganizar Gobierno", *El Mundo* (2 de marzo de 1971), pág. 1-A; 14-A.

¹⁴ Comisión de Reorganización, "Introducción", *Informe*, págs. i-ii.

¹⁵ Comisión de Reorganización, "Introducción", *Informe...*, págs. i-ii. (Énfasis provisto).

Planificación y Presupuesto en la Oficina del Gobernador. Esta Secretaría consolidaría al antiguo *Negociado de Presupuesto* y a la *Junta de Planificación*; estableciendo un organismo independiente para administrar los controles sobre uso de terrenos y otorgar permisos de construcción.

2. Descentralizar y modernizar el sistema de administración de personal y separar la *Junta de Personal* de la *Oficina de Personal*.
3. Crear una *Administración de Servicios Generales*, con el entendimiento de que una vez logre desarrollarse se inicie una política de *descentralización selectiva* para delegar sus funciones y actividades en los organismos que reúnan los requisitos para proveer estos servicios.
4. Establecer guías *realistas y objetivas* para orientar la creación y operación de las corporaciones públicas y definir claramente las relaciones de las mismas con la Asamblea Legislativa, el Gobernador y los departamentos o agencias del gobierno.
5. Designar al Secretario del Trabajo como el oficial responsable del desarrollo de los recursos humanos de modo que la planificación, formulación de políticas, programación y evaluación del sector sea parte integrante de sus funciones principales. Para ello se recomienda que se transfiera a este Departamento la *Administración de Derecho al Trabajo* y se establezca un *Consejo Asesor de Recursos Humanos*.
6. Designar al Secretario de Agricultura como el funcionario principal y representante directo del Gobernador en el sector agrícola, relevándolo de las tareas administrativas rutinarias del Departamento y proveyéndole el personal y los recursos necesarios. Para lograr este objetivo se sugiere, entre otras medidas, transferir al *Departamento de Agricultura* las funciones de la *Junta Azucarera* y reestructurar el *Consejo Agrícola*.
7. Transferir a distintas entidades gubernamentales algunas funciones y programas de la *Administración de Fomento Económico*, la *Compañía de Fomento Industrial* y la *Oficina de Exención Contributiva Industrial*, que no corresponden necesariamente a sus responsabilidades fundamentales. Se recomienda además establecer un *Comité Coordinador* para delinear estrategias e integrar esfuerzos en los sectores de industria, comercio y turismo.
8. Reestructurar el *Departamento de Obras Públicas* en un *Departamento de Transportación y Obras Públicas*, cuyo Secretario sea el principal

consejero del Gobernador en estos asuntos.

9. Crear un *Departamento de Vivienda y Desarrollo Comunal*.
10. Integrar a la *Junta de Calidad Ambiental* (creada en 1970) las funciones del *Área de Recursos Naturales del Departamento de Obras Públicas* y de la *Comisión de Minería*.

Luego de aprobarse una enmienda a la *Ley de Reorganización*¹⁶ extendiendo el término para someter los planes de reorganización, el gobernador Ferré envió a la Asamblea Legislativa ocho planes dirigidos a implementar las recomendaciones de la Comisión. Los mismos fueron a su vez analizados por una comisión especial del Senado presidida por Miguel Hernández Agosto.¹⁷

Con el tiempo, casi todas las recomendaciones de la Comisión fueron aprobadas, aunque no exactamente de la misma manera que había recomendado Ferré, ni tampoco se efectuaron durante su administración.¹⁸ Por ejemplo, a pesar de que la **Secretaría Técnica de Planificación** y Presupuesto no se formalizó tal y como recomendaba la Comisión, en 1975 se separaron las funciones *sustantivas* de planificación de la fase *operacional*, y se creó la **Administración de Reglamentos y Permisos** como agencia independiente de la **Junta de Planificación** y modificaron sustancialmente las funciones del **Negociado del Presupuesto**. De igual forma, en ese mismo año se aprueba la *Ley de Personal de Servicio Público de Puerto Rico* que creó la **Oficina Central de Administración de Personal (OCAP)** y la **Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (JASAP)** como organismos independientes. También se creó la **Administración de Servicios Generales** (1971) y el **Departamento de Vivienda** (1972); asimismo se reestructuraron y fueron renombrados el **Departamento del Trabajo y Recursos Humanos**, y el **Departamento de Transportación y Obras Públicas** (antes **Departamento del Trabajo** y de **Obras Públicas**, respectivamente).¹⁹

¹⁶ *Ley Núm. 6*, de 11 de marzo de 1971, (Artículo 14).

¹⁷ *Ley Núm. 6*, de 11 de marzo de 1971; Véase; Víctor M. Padilla, "Ferré presenta 11 anteproyectos sobre Reorganización Ejecutiva", *El Mundo* (11 de marzo de 1971), pág. 14-A. En una noticia del 18 de marzo del mismo año, se indica que los *planes de reorganización* sometidos por Ferré a la Asamblea Legislativa eran ocho. Luis Sánchez Cappa, "Estudiará planes reorganizar Rama Ejecutiva ELA", *Ibid.*, pág. 3-A.

¹⁸ Plan de Reorganización Núm. 2 (sustitutivo), y *Ley Núm. 164 del 23 de julio de 1974*, creando el **Administración de Servicios Generales**; *Ley 97 del 10 de junio de 1972* (Ley Orgánica del Departamento de Vivienda); *Ley Núm. 5 del 14 de octubre de 1975* (*Ley de Personal de Servicio Público de Puerto Rico*); *Ley Núm. 77 del 24 de junio de 1975* (Ley Orgánica del Negociado del Presupuesto).

¹⁹ Durante la vigencia de esta Ley se enmendaron los artículos: **13**, **14** y **18** (*Ley Núm. 6 de 17*

En resumen, podemos concluir que la reorganización iniciada formalmente en 1968 fue bastante exitosa debido a que las recomendaciones más importantes formuladas por la Comisión de una u otra manera fueron implementadas durante la administración del gobernador Ferré o en los primeros años de la de Hernández Colón (PPD, 1973-76), quien le sucedió en el puesto. Hay que destacar, sin embargo, las diferencias entre el proceso de reorganización de 1949 y el ocurrido durante 1968-71.

Las circunstancias políticas involucradas en el segundo proceso de reorganización son completamente diferentes. Como hemos apuntado, las pugnas internas y la derrota electoral de 1968 acaban con la hegemonía absoluta del PPD e inician la novedosa experiencia para Puerto Rico del poder político compartido. Esta situación explica palmariamente la dilación en implementar las recomendaciones de la Comisión. Tampoco podemos olvidar que Antonio Luis Ferré, presidente del Consejo Asesor del Gobernador sobre Desarrollo de Programas de Gobierno, había comenzado su propia estrategia de reorganización con el objetivo implícito de crear una estructura de poder paralela (al margen de las jerarquías burocráticas tradicionalmente vinculadas con el PPD) para viabilizar el programa político del nuevo gobierno.²⁰

Las condiciones mencionadas también aclaran el diseño de participación establecido originalmente en la Ley para conceder representatividad a los dos *partidos principales* y de la ciudadanía al designar los miembros de la Comisión. No obstante, esa participación fue ritualística, dado que los trabajos y los informes para la Comisión se elaboraron en extrema secretividad, e inclusive, sin el favor de vistas públicas o el insumo de la opinión pública. El diseño de investigación y la mayoría de las recomendaciones fueron el producto del trabajo casi exclusivo de los miembros del grupo técnico, quienes realizaron el análisis para la Academia Nacional de Administración Pública y la Comisión de Reorganización.

Como señalamos anteriormente, el enfoque adoptado por la Comisión no es la *reorganización abarcadora e integral* de la Rama Ejecutiva, ni se plantea la eliminación de varias agencias y programas tal como ocurrió en el 1949. En esta ocasión se prefiere buscar la racionalidad administrativa mediante la coordinación e integración de funciones y agencias. A diferencia de la *Comisión Rowe*, en vez de eliminar o suprimir agencias y programas,

de junio de 1970); 14 (Ley Núm. 6 de 11 de marzo de 1971); 13 (Ley Núm. 16 de 24 de mayo de 1971); 3 y 8 (Ley Núm. 87 de 24 de junio de 1971); 5, 6, 8, 13 y 14 (Ley Núm. 12 de 7 julio de 1973).

²⁰ Víctor M. Padilla, "Crean comités estudiarán estructura gobierno", *El Mundo* (5 de agosto 1969), pág. 4-A; y "Empieza funcionar Consejo Asesor", *El Mundo* (6 de agosto, 1969), pág. 6-A.

esta Comisión prefirió los mecanismos de *consolidar, reestructurar y transferir*. De ahí el papel destacado que se le asigna a la planificación, supervisión y evaluación del funcionamiento de los programas mediante la creación de mecanismos de coordinación y asesoramiento a nivel central (jefes de agencias o secretarios de departamentos).

El resultado final del trabajo de la Comisión fueron varias recomendaciones dirigidas a la creación o reestructuración de tres departamentos y una nueva secretaría (*Secretaría Técnica de Planificación y Presupuesto*), cuatro nuevas agencias, o unidades administrativas, siete juntas, o consejos asesores; varias transferencias de programas y funciones y sólo se recomienda la eliminación de una agencia: la *Corporación de Desarrollo Económico del Caribe*.

La Comisión continuó funcionando discretamente luego de entregar el informe final en 1971, cuando se le asignaron nuevas tareas, como la de supervisar y evaluar el proceso de implementación de los planes de reorganización.²¹

A pesar de que el marco conceptual de esta segunda Comisión de Reorganización sigue siendo el enfoque clásico o neoclásico basado en la expectativa de mejorar los servicios públicos primordialmente mediante el rediseño estructural, la consolidación o transferencias de funciones y programas; se aparta del concepto anterior basado en las ineludibles reorganizaciones *abarcadoras e integrales*. En cambio adopta un **enfoque más pragmático y realista** orientado a identificar problemas urgentes y específicos, en los cuales existían bases consensuales entre ambos partidos, para formular recomendaciones viables a corto plazo. (Claro está, tomando en consideración los eventos políticos surgidos durante el tiempo en que funcionó la Comisión). En lugar de la propuesta de eliminar o suprimir agencias, funciones o programas predominó la estrategia de fortalecer los mecanismos de planificación, coordinación y evaluación. Finalmente es laudable destacar la alta prioridad que esta segunda *Comisión de Reorganización* le asigna a problemas sociales que trascienden lo estrictamente *gerencial*, como son los análisis y recomendaciones para fortalecer la agricultura; proteger el ambiente y los recursos naturales; y capacitar los recursos humanos para combatir el problema del desempleo.

²¹ *La Ley Núm. 12 de 7 de julio de 1973* extiende la vida de la Comisión hasta el 30 de junio de 1976 cuando debería someter un informe sobre la evaluación de la implementación de los planes de reorganización. Para atender los asuntos administrativos se nombra un Secretario Ejecutivo. Cabe indicar que no pudimos constatar la existencia del mencionado informe.

C. La Ley y el *Informe de Reorganización de 1976*: canto a la ambigüedad

Durante los últimos meses de la primera administración de Rafael Hernández Colón (PPD, 1973-76) se aprueba una nueva ley de reorganización de la Rama Ejecutiva que deroga la anterior de 1968.²² En la exposición de motivos se señala que la Rama Ejecutiva estaba constituida por 104 organismos, y se argumenta que esta situación era resultado de las *adiciones y subtracciones* realizadas en el aparato público desde la reorganización de 1949, sin haberse elaborado un *concepto global* para orientar los cambios organizacionales efectuados hasta ese momento. Por lo tanto, se consideraba urgente e indispensable:

...llevar a cabo un reorganización integral de toda la Rama Ejecutiva. Dentro de los objetivos y metas establecidos, esta reorganización debe viabilizar el que las acciones gubernamentales se lleven a cabo en una forma eficiente y económica; que los servicios al pueblo se presten de la mejor forma y de la manera más expedita; que la estructura gubernamental y sus procedimientos sean ágiles; que estimulen el desarrollo del país y promuevan el mayor grado posible de productividad; que el Primer Ejecutivo pueda contar con los mejores instrumentos de coordinación, supervisión y control sobre todas las agencias y que la Rama Ejecutiva sea un ejemplo de alta productividad y excelente prestación de servicios.²³

De acuerdo con la *Ley de Reorganización de 1976 (Artículo 2)* los fines y propósitos de la reorganización eran lograr:

1. Un funcionamiento eficiente y económico en las operaciones gubernamentales.
2. Facilitar la redistribución de los recursos económicos de acuerdo con las prioridades que el momento requiere.
3. Mantener y mejorar la prestación de servicios esenciales al bienestar del Pueblo de Puerto Rico.
4. Facilitar el ajuste de las normas y procedimientos administrativos a las realidades de un Puerto Rico dinámico para maximizar la productividad gubernamental.
5. Facilitar la concientización y clarificación en los servidores públicos del propósito y los objetivos de las agencias para alcanzar un claro entendimiento del trabajo en el ámbito gubernamental.

²² Ley Núm. 71 de 30 de mayo de 1976, conocida como *Ley de Reorganización de 1976*.

²³ Ley Núm. 71 de 30 de mayo de 1976.

6. Incorporar más activamente las estructuras municipales al desarrollo del país.
7. Acercar los servicios y acciones gubernamentales a los ciudadanos.
8. Mejorar los instrumentos y mecanismos de coordinación, supervisión y control del Gobernador sobre la Rama Ejecutiva, incluyendo a sus corporaciones públicas.
9. Flexibilizar la organización gubernamental para que se facilite poner en práctica enfoques innovadores de utilización, consolidación, coordinación e integración que aplique a la totalidad de la gestión pública.
10. Propiciar que el funcionamiento de la Rama Ejecutiva sirva de ejemplo y guía para todos los sectores de la comunidad sobre los grados de productividad y prestación de servicios a que todos debemos aspirar.

Como se puede observar, los fines y propósitos de esta ley son mucho más amplios que los establecidos en 1968.²⁴ No obstante, el mecanismo para implementar los cambios organizacionales seguían siendo los conocidos *planes de reorganización* sometidos por el Gobernador a la Asamblea Legislativa, la cual tendría sesenta días para aprobar o rechazar dichos planes, pero sin la facultad para modificarlos. Las formas de reorganización (**Artículos 9 y 10**) también son las tradicionales de traspaso, consolidación, coordinación, abolición, creación y transferencias de funciones y agencias. A pesar de ello se incluyen algunos elementos novedosos de gerencia pública, tales como: la revisión de normas y procedimientos operacionales; la delegación o transferencia de funciones, o agencias a los municipios; la descentralización de servicios y modificaciones en las condiciones de trabajo de los empleados públicos. Además se prohíbe (**Artículo 17**) que cualquier plan de reorganización tenga el efecto de discriminar contra los empleados públicos por razón de raza, color, sexo, nacimiento, edad, origen o condición social, ni por sus ideas políticas o religiosas.

Las semejanzas procesales para efectuar la reorganización son muchas, sin embargo existe un cambio sustantivo: **en esta nueva ley se dispone para la reorganización integral de la Rama Ejecutiva pero, a diferencia de las leyes anteriores, no se crea una Comisión para realizar esta magna tarea que, además incluye a las corporaciones públicas. El**

²⁴ De hecho, las aspiraciones expresadas en los incisos 4, 5, 6, 9 y 10 son completamente nuevas.

proceso se centraliza completamente en el Gobernador, quién mediante orden ejecutiva podría designar a una persona o personas; funcionario o funcionarios; o agencia para que le asista a llevar a cabo las facultades conferidas por esta ley (**Artículos 4 y 5**). Como si fuera poco, la nueva legislación faculta a estos funcionarios ejecutivos para: celebrar audiencias públicas, citar a personas para proveer información, documentos y sugerencias bajo apercibimiento de desacato y también le otorga la potestad para tomar declaraciones juradas a los testigos citados. Ninguna de las comisiones anteriores había tenido estos poderes.

Además de centralizar excesivamente en el Poder Ejecutivo, la *Ley de Reorganización de 1976* **limita el papel de la Asamblea a meramente ser informadas sobre el proceso.**

El Gobernador presentará a la Asamblea Legislativa el plan o los planes de reorganización junto con la declaración de la necesidad de aprobación del mismo. El Comité o la persona o personas designadas por el Gobernador...llevarán a cabo el o los estudios de reorganización propuestos **mantendrán informadas** a las Comisiones de Gobierno de la Cámara y del Senado sobre el progreso de dichos estudios **con el único propósito de que dichas Comisiones puedan a su vez informar a sus respectivos Cuerpos sobre la labor realizada.** Estos podrán ser presentados tanto en una reunión ordinaria como extraordinaria de la Asamblea Legislativa...²⁵

El 1 de septiembre de 1976 —dos meses antes de las elecciones generales que resultarían en un triunfo para el opositor PNP— el gobernador Hernández Colón designó a Ramón García Santiago como presidente del nuevo comité de reorganización. El mismo comenzó a funcionar de inmediato, pero hasta donde sabemos nunca produjo un informe final. El resultado de su breve gestión fue la recopilación de abundante información documental sobre la situación de las distintas agencias y sectores programáticos así como la elaboración de varios informes muy valiosos, pero sin recomendaciones específicas.²⁶

²⁵ *Ley de Reorganización de 1976*, Artículo 12. (Énfasis provisto).

²⁶ Lamentablemente no hemos podido localizar los informes o documentos originales de este Comité; tampoco conocemos las personas que lo integraban ni quienes eran sus asesores. Los datos que presentamos sobre este asunto se basan en el resumen de la labor realizada, la cual se encuentra en: **Apéndice 3**, "Informe del Comité de Reorganización de la Rama Ejecutiva, diciembre 1976", en Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc., *Estudio de la Organización y Funcionamiento de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico* (s.l. [San Juan, P.R.] abril, 1985), págs. 102-104. Se utilizó además el **Apéndice 4**, "Resumen de hallazgos más significativos identificados en los estudios de reorganización de la Rama Ejecutiva" en *Memoria-Informe en conmemoración de la Oficina de Presupuesto y Gerencia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* (OPG, San Juan, Puerto Rico, 1992), págs. 191-197.

El Comité estableció los objetivos principales de la reorganización de la siguiente manera: mejorar la eficiencia de las operaciones gubernamentales; facilitar la redistribución de recursos; ampliar la actividad municipal y mejorar la supervisión y control del Gobernador sobre las organizaciones públicas.²⁷ Para lograr dichos objetivos se formularon varios criterios o normas para orientar el proceso de reorganización. Estas son las siguientes:

- a) El gobierno debe ejercer liderato democrático.
- b) El Gobernador necesita disponer de técnicas gerenciales y mecanismos legales para la planificación, integración, supervisión y evaluación de las funciones gubernamentales.
- c) El servicio público debe tener el personal más competente y productivo.
- d) Mayor integración de las corporaciones publicas a la obra de gobierno.
- e) Eliminar la duplicación de esfuerzos y canalizar los servicios a través de un mínimo de organismos.
- f) La descentralización es esencial para mejorar la eficiencia.
- g) La reorganización debe ser un proceso continuo y permanente.
- h) Proveer mayor uniformidad en los sistemas y procedimientos.

Una característica de este Comité es su preocupación por reconceptualizar el carácter y naturaleza de los **departamentos ejecutivos**. Se argumenta que el departamento, como *concepto organizativo* no debe ser una entidad dirigida exclusivamente a la operación de los programas del gobierno. Al contrario, su función es *orientar* a las diferentes organizaciones que conforman su *campo de acción* (programas operacionales autónomos o semi-autónomos) mediante los sistemas de planificación, supervisión, coordinación y evaluación. Por lo tanto, el nuevo Secretario que emergería de esta reorganización no sería el tradicional administrador de programas, sino *un supervisor de administradores de programas*.

A los fines de realizar los estudios particulares de cada unidad o sector, el Comité agrupó los organismos de la Rama Ejecutiva en **siete** áreas funcionales con sus respectivas estructuras administrativas y un área de Gobernación (que incluye los servicios internos del gobierno y la Oficina del Gobernador). Las áreas funcionales son: Promoción y Desarrollo,

²⁷ *Ibid.*, pág. 102.

Infraestructura Económica, Justicia y Protección Pública, Desarrollo Humano, Seguridad Social, y Ambiente y Recursos Naturales.

Finalmente, conviene señalar que el Comité tuvo tiempo para identificar las áreas, o problemas gubernamentales más importantes, que *cortan a través de todos los sectores de actividad*, por lo cual requerían estudios prioritarios de naturaleza integral. Estas *áreas problemáticas* son: los municipios (especialmente las funciones y servicios que podrían transferirse a los gobiernos municipales), las corporaciones públicas, las agencias reguladoras y los servicios al ciudadano.

Al parecer, los documentos producidos por este Comité no tuvieron ningún impacto sobre la organización gubernamental, sin embargo, resultan de gran valor porque exponen una conceptualización diferente sobre su proyecto de reorganización. En primer lugar, se manifiesta una preocupación por acercar los servicios públicos a la ciudadanía mediante la descentralización y el fortalecimiento de la gerencia municipal. Igualmente observamos una atención especial por flexibilizar la organización gubernamental, *atemperar* las normas y procedimientos administrativos a las nuevas realidades de la gerencia pública y reconceptualizar los departamentos ejecutivos, lo cual sugería en cierta manera una reformulación del concepto y las funciones del gabinete. Sin embargo, la *Ley de 1976* retorna al enfoque de la *reorganización integral* de la Rama Ejecutiva y a la centralización de la autoridad en el Gobernador para manejar el proceso de reorganización desde su Oficina.

En síntesis, la nueva *Ley de Reorganización de 1976* fue diseñada para centralizar este proceso en **La Fortaleza** y en tecnócratas del Poder Ejecutivo. Se eliminó el concepto de comisión conjunta ejecutivo-legislativo y la participación de representantes de la ciudadanía, como mecanismos para obtener consenso y pluralidad, los cuales se garantizaban en la Ley de 1968. Ciertamente la nueva legislación planteaba serios dilemas y ambigüedades. Por un lado se establecían criterios formales para proveer mayor participación de los ciudadanos, así como flexibilidad y descentralización de las organizaciones públicas. Por otro lado los funcionarios y burócratas a cargo de la reorganización eran responsables exclusivamente al Gobernador, con poderes inauditos para concebir e implantar la *reorganización integral* con gran secretividad. Es decir, participación y transparencia dentro de unos un parámetros legales autoritarios, centralizadores y burocráticos. Esta ambigüedad jurídica —y seguramente funcional— obviaba la naturaleza abierta y altamente politizada de la sociedad que le servía de sustento. No obstante, los resultados electorales de noviembre de 1976 impidieron resolver este dilema dado que relevaron al Comité de elaborar un informe final.

D. Informe de Reorganización de 1980: sombrillas abiertas

En enero de 1977 el Partido Nuevo Progresista (PNP) asciende al poder político del país por segunda ocasión y Carlos Romero Barceló se estrena como gobernador de Puerto Rico. Al inicio de esta administración, la Asamblea Legislativa aprueba varias enmiendas importantes a la *Ley de Reorganización de 1976*. La primera de ellas es justamente crear una *Comisión de Reorganización* y definir sus facultades y deberes.²⁸ De acuerdo con dicha enmienda, la nueva Comisión tendría la función de estudiar y evaluar la integración, composición, funciones y los procedimientos de la Rama Ejecutiva y recomendar al Gobernador las medidas que estime pertinentes para llevar a cabo la mencionada *reorganización integral*. Se dispone además que la misma estará compuesta de nueve personas, de las cuales tres deberán ser miembros del Senado y tres de la Cámara de Representantes; todos designados por el presidente respectivo de cada cuerpo legislativo. De éstos, dos miembros serán los presidentes de las comisiones de Gobierno de Cámara y Senado; un representante de la mayoría y minoría de cada Cuerpo. Los restantes miembros serán el director del Negociado del Presupuesto y dos ciudadanos particulares designados por el Gobernador, quienes *deberán ser personas de reconocido interés y experiencia en asuntos de Administración Pública*.²⁹

En diciembre de 1980, luego de celebrar vistas públicas y oír a grupos de ciudadanos *de adentro y fuera del gobierno* la Comisión rinde su informe. En la carta que acompaña a dicho informe, el presidente de la Comisión, **Wallace González Oliver**, le advierte al Gobernador que:

...Había sido la intención de la Comisión producir y someter conjuntamente como parte de su informe, los anteproyectos de los planes de reorganización que habrían de ser sometidos para acción legislativa. Esto habría aplazado la entrega de nuestro informe hasta el próximo mes de junio. No obstante, considerando que está por iniciarse un nuevo cuatrienio con las decisiones que ello conlleve, los miembros

²⁸ La *Ley Núm. 10 del 10 de marzo de 1977* enmienda la *Ley Núm. 71 del 30 de mayo de 1976* (título y los artículos 5, 6, 7, 8, 12, 13, 14 y 18).

²⁹ La nueva *Comisión de Reorganización* quedó compuesta por: Wallace González Oliver, Presidente; Luis S. Montañez Reyes, Secretario; los senadores Manuel Ramos Otero, Oreste Ramos y Juan Cancel Ríos; los representantes José Granados Navedo, Edison Mislá Aldarondo y Presby Santiago; Raymond González y Manuel Dones Piñero, quien se desempeñaba como Director Ejecutivo de la Comisión. La Comisión disponía de un Comité Asesor y Consultivo compuesto por las siguientes personas: Victoriano Alvarez, Carlos Cebollero, Luis Cortés Ramos, José Roberto Feijoó, Amina Mendoza, Carlos S. Quirós, María S. Lacot, Antonio Rodríguez Cabanillas y Lydia Torres González. La primera versión de este informe se entregó en diciembre de 1980. Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva, *Informe de la Comisión al Gobernador* (Revisado), (San Juan, P. R., 11 de marzo de 1981).

de la Comisión que hemos venido trabajando en este proyecto, hemos acordado adelantarle la entrega del informe contentivo de nuestros hallazgos y recomendaciones.³⁰

A pesar de que el Informe de la Comisión comienza citando los diversos fines de la Ley de 1976, establece como su *misión inmediata* el producir un *esquema organizacional* para la Rama ejecutiva que centralice el control de *todas* las decisiones y operaciones del gobierno en las manos del Gobernador; y priorizar en el enfoque de la **reorganización estructural** por entender que estos son los problemas más urgentes a resolver para viabilizar acciones posteriores.³¹ La lógica de la Comisión es simple y tradicional: el crecimiento desarticulado de la Rama Ejecutiva ha suprimido la capacidad para supervisar, coordinar y controlar la multiplicidad de organizaciones que la componen por lo tanto es urgente reorganizar para que todas respondan a una *estrategia común, dirigida y unificada centralmente*. He aquí su credo:

...La Comisión cree firmemente que la Rama Ejecutiva del Gobierno debe reestructurarse para reducir el número de organismos que dependen directamente del Primer Ejecutivo. Deben establecerse nuevas estructuras basadas en áreas o sectores programáticos abarcadores de acción gubernamental. La Comisión recomienda que se revise el concepto actual de Departamento Ejecutivo para que el grueso de los organismos de gobierno quede incorporado en un número reducido de departamentos; no como entidades adscritas a otro organismo, sino como constituyentes del Departamento en sí. El Departamento Ejecutivo no debe ser un organismo entre otros, como es en la actualidad, sino el conjunto de organismos que operan en un determinado sector aunados por una estructura *sombrilla* que le impartiría al conjunto dirección central, coordinación y control.³²

No cabe duda que el nuevo concepto y mecanismo medular para la reestructuración del gobierno propuesto por esta Comisión es el llamado *departamento sombrilla*. Esta modalidad organizacional concibe a los departamentos ejecutivos como *estructuras sombrilla* bajo las cuales se agrupan, consolidan o integran los demás agencias u organizaciones de la adminis-

³⁰ Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva, *Informe de la Comisión al Gobernador* (Revisado), (San Juan, P. R., 11 de marzo de 1981).

³¹ De acuerdo con el *Informe*, la *misión* de la Comisión era: **a)** propiciar, o facilitar la función de dirección y control por el Gobernador de toda operación de gobierno; **b)** viabilizar la formulación e implantación de la política pública y programática; y **c)** proveer para la coordinación entre los diversos programas y actividades de gobierno y evitar los conflictos jurisdiccionales, o que provea los mecanismos para resolverlos. Cf. Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva, *Informe de la Comisión...* (Revisado), pág. 2.

³² Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva, *Informe de la Comisión...* (Revisado), pág. 4.

tración pública. La idea es reestructurar la Rama Ejecutiva para integrar los organismos de los distintos sectores en un número reducido de *módulos operacionales* a entidades mayores que serían los departamentos ejecutivos. Con ello se evitaría la proliferación de unidades independientes y simplificaría las funciones de supervisión, dirección y control del Gobernador. Para lograr la integración de organismos se utilizarían los criterios de: a) interrelación con una misma clientela, b) el compartir objetivos comunes, y c) la similaridad en técnicas y metodologías.

La Comisión advierte que esta reorganización se hace sin *trastrocar* las operaciones o el funcionamiento interno de cada organismo:

...Al constituir los nuevos departamentos, los organismos existentes no se disuelven para crear un entidad mayor, monolítica y centralizada, sino que permanecen y conservan, en lo máximo permisible, su autoridad operacional. No obstante, cada uno de ellos pasa a formar parte de la unidad mayor y se subordina a la autoridad del secretario departamental. En efecto, la nueva entidad lo que hace es estructurar y unificar organizativamente lo que actualmente se reconoce como un área o sector programático de gobierno.

La función del secretario bajo el concepto del departamento sombrilla, además de ejercer la dirección y supervisión general de la estructura es desarrollar, integrar y coordinar la política pública del sector, formular los planes y programas, preparar e integrar el presupuesto sectorial y evaluar la eficacia y eficiencia de las operaciones...³³

De acuerdo con la Comisión, cada *componente operacional* estaría dirigido por un administrador o director nombrado y supervisado por el secretario de la *sombrilla* con la aprobación del Gobernador. El Secretario tendría disponible un *secretariado* para llevar a cabo las funciones administrativas y de asesoramiento (planificación, presupuesto, evaluación, auditoría, servicios legales, personal, estadísticas e investigación) así como una *junta coordinadora* compuesta por los directores de los distintos *componentes* como mecanismo de apoyo e integración.

Las ventajas que se aluden para este arreglo organizacional son la flexibilidad y agilidad operacional de los componentes; facilitar al Gobernador la supervisión y coordinación de la Rama Ejecutiva al reducirla a un número manejable; propiciar la descentralización de las funciones de control y reducir o eliminar la estructura y funciones de la Oficina del Gobernador.

³³ Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva, *Informe de la Comisión...* (Revisado), pág. 6.

Los resultados esperados con este modelo de reestructuración eran los siguientes:³⁴

1. Reducir el número de funcionarios directivos bajo la supervisión directa del Gobernador y asegurar un control más efectivo de la política pública mediante la reorganización de la Rama Ejecutiva en 14 departamentos ejecutivos, 16 agencias individuales y una corporación de empresas públicas comerciales. Para ilustrar las posibilidades de esta modalidad organizacional se elabora un modelo de *departamento sombrilla* con la propuesta para crear el Departamento de Justicia y Protección Pública.³⁵
2. Reducir de 13 a ocho el número de organismos adscritos a la Oficina del Gobernador.
3. Suprimir siete organismos y transferir sus funciones.
4. Crear dos cuerpos de asesores al Gobernador: el Consejo Económico y Financiero y el Consejo Social y de Recursos Humanos.
5. Crear la Corporación de Empresas Públicas Comerciales.
6. Establecer un marco para la distribución geográfica de las operaciones de campo de 23 organismos gubernamentales.

Es pertinente anotar que la Comisión no cuantificó el efecto presupuestario de estas medidas ni sometió con su informe final los planes de reorganización requeridos para implementar las mismas. Se limitó a recomendar la creación de un equipo de trabajo adscrito a la Oficina del Gobernador para darle seguimiento y garantizar la continuidad del proceso. Sin embargo, las *sombrillas* nunca se crearon ni el Gobernador presentó los planes de reorganización pertinentes, a pesar de que se aprobó legislación para extender el término para ello hasta el 30 de abril de 1982.³⁶

³⁴ Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva, *Informe de la Comisión...* (Revisado), págs. 10-11. Los ocho *departamentos sombrilla* recomendados son: Departamento de Justicia y Protección Pública, Departamento de Hacienda, Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Departamento de Transportación y Obras Públicas, Departamento de Desarrollo Económico, Departamento de Desarrollo Familiar y Comunal, Departamento de la Vivienda, y Departamento de Asuntos del Consumidor.

³⁵ No podemos explicar de dónde provienen las facultades de la Comisión para recomendar la creación o transferencias de funciones de departamentos ejecutivos cuando estaba expresamente prohibido por el Artículo 11 de la *Ley de Reorganización*, y hasta donde sabemos estas disposiciones nunca fueron enmendadas.

³⁶ En 1979 se había aprobado una enmienda al **Artículo 13** de la *Ley de Reorganización* con la finalidad de extender hasta el 30 de junio de 1981 el término máximo que tenía el

La *Comisión de Reorganización de 1980* representa la cumbre del pensamiento formalista y ortodoxo de reorganización integral y abarcadora de la Rama Ejecutiva. Aunque se reconocen otras alternativas de cambio organizacional, se adopta de manera incuestionable la primacía de la variable estructural sobre cualquier otra consideración, casi aceptando la premisa de que el comportamiento y funcionamiento organizacional sigue a la estructura. No se consideran otras variables del diseño organizacional y la gerencia pública tales como la flexibilidad, la descentralización, la participación en la toma de decisiones, el liderato democrático, la capacitación profesional y otras variables conductuales ampliamente conocidas durante la época (inclusive algunas de ellas incluidas en la Ley de 1976) las cuales se adaptaban más adecuadamente a las realidades del pluralismo de la sociedad puertorriqueña.

En resumen, la propuesta de los *departamentos sombrilla* representa la más completa centralización de funciones, responsabilidades y poder en manos de reducido número de *zares*. La propia Oficina de Presupuesto y Gerencia ha advertido algunas dificultades de este modelo de reorganización:³⁷

1. Posible ruptura de la líneas de responsabilidad y comunicación con el Primer Ejecutivo de los organismos bajo el Departamento Sombrilla.
2. Necesidad de que se establezca claramente (formal e informalmente) la autoridad y liderazgo de los Secretarios.
3. Probada capacidad profesional, competencia, experiencia y liderato gerencial de los secretarios *sombrilla*.
4. Posibles limitaciones constitucionales y legales sobre la designación y nombramiento de los funcionarios que dirigirán las agencias, corporaciones y organismos componentes de los superdepartamentos.
5. Necesidad de definir claramente las responsabilidades de cada nivel organizacional para evitar duplicaciones y conflictos

Gobernador para someter los planes de reorganización a la Asamblea Legislativa. En la misma se señalaba que el *lento progreso* inicial para nombrar a los miembros de la Comisión, así como la *dificultad para atraer y contar con los recursos humanos especializados* para llevar a cabo esa tarea, consumieron el tiempo para la presentación de los planes de reorganización. Este período vuelve a extenderse hasta el 30 de abril de 1982 mediante *Ley Núm. 9 del 9 de junio de 1981*. La *Resolución Conjunta Núm. 30 del 22 de abril de 1980*, le asignó a la Comisión \$200 mil para gastos de funcionamiento.

³⁷ Véase: "Apéndice 4, Resumen de hallazgos..., en *Memoria-Informe en conmemoración OPG...*, pág. 197.

jurisdiccionales y funcionales entre el sector cobijado por la *sombrilla* y las agencias particulares que lo integran.

Además de la lentitud e hipertrofia de estas nuevas estructuras burocráticas, no cabe duda que en manos de funcionarios inescrupulosos, incompetentes y autoritarios esta excesiva centralización, control y vigilancia podría transformarse en un verdadero peligro para la convivencia y legitimidad de la vida democrática. Precisamente esta amenaza se trasluce de manera muy clara en el modelo utilizado para integrar la *sombrilla* del sector de justicia y protección pública. A pesar de las limitaciones conceptuales de este Informe, conviene destacar que de manera extraña, en el último capítulo del mismo, se incluye un valioso y original estudio sobre la regionalización y descentralización de los servicios públicos que parece contradecir las premisas organizacionales básicas de la Comisión. A mi juicio, esta parte así como el análisis sobre las corporaciones públicas son el legado más estimable de la Comisión de Reorganización de 1981.

E. Informe del Comité para el Desarrollo de Puerto Rico, Inc. de 1985: clamor modernizante del sector empresarial

En abril de 1985 el Subcomité sobre Reorganización del Gobierno del Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc. presentó su excelente *Estudio de la Organización y Funcionamiento de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico*. Este Comité es una *entidad investigativa y educacional sin fines de lucro*, integrada por líderes del campo empresarial con el propósito de *desarrollar posibles soluciones para el establecimiento de políticas público-privadas a seguir en asuntos de importancia e interés general para la comunidad puertorriqueña*.³⁸

Por primera vez en la historia política moderna de Puerto Rico la necesidad de reorganizar la Rama Ejecutiva es propuesta *formalmente* por intereses externos a la administración pública. Es decir, una entidad privada, compuesta por empresarios vinculados a los dos partidos de

³⁸ Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc., *Estudio de la organización y funcionamiento de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico*, (s.l. [San Juan, P. R.], abril de 1985). Los miembros de la Junta de Síndicos de este Comité son Rafael Carrión, Jr; Presidente y Antonio Luis Ferré, Vice Presidente; Heriberto Alonso, Raymond González, Salvador Casellas, Teodoro Moscoso, Manuel L. del Valle, Rafael Roca, Manuel Dubón y Guillermo Rodríguez Benítez.

El Subcomité que realizó el estudio estaba constituido por: Raymond González, Presidente; Rafael Martínez Margarida, Vice Presidente; Eliezer Curet Cuevas, Director del Proyecto; Heriberto Alonso; Teodoro Moscoso; Celeste Benítez; Jaime Ramón; Manuel Dubón; Guillermo Rodríguez Benítez; Dionisio Trigo y Manuel Ángel Morales, este último director de la Escuela Graduada de Administración Pública.

mayoría, toma la iniciativa de estudiar la organización y funcionamiento del gobierno y propone estrategias tendientes a *modernizar y mejorar la efectividad de la estructura, gerencia, procesos y sistemas administrativos del sector público*. En este sentido dicho estudio representa un cuestionamiento crítico, abierto y directo, del sector empresarial al liderazgo político del país justamente cuando se está iniciando la segunda gestión de Rafael Hernández Colón, tras los dos cuatrienios *turbulentos* del gobierno de Carlos Romero Barceló. Esto se hace evidente desde la primera oración del Informe al señalar que para alcanzar el *Propósito de Puerto Rico*, con el cual todos concurren, es imprescindible mejorar la función gubernamental y el elemento principal para ello es la *capacidad e 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*. Más adelante apuntan que:

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... Se ha evidenciado en dichos esfuerzos de reorganización una tendencia hacia un gobierno más grande y con más poder; hacia la centralización de autoridad, responsabilidad y funciones y hacia la expansión continua de la escala de operaciones de las unidades gubernamentales....

...La composición del Subcomité ...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.³⁹

Precisamente, el estudio dedica gran parte de su esfuerzo a analizar el crecimiento histórico de la Rama Ejecutiva y la centralización de las decisiones bajo la premisa de que durante las décadas anteriores esta situación era *natural*. Esta se justificaba por el rol del gobierno en las transformaciones del País a partir de los años cuarenta. Sin embargo, debido a que las *circunstancias básicas* (económicas, políticas y sociales) se han transformado radicalmente, los enfoques y criterios de los estudios anteriores se han tornado obsoletos. Además, la mayoría de las propuestas

³⁹ Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc., *Estudio de la organización y funcionamiento...*, págs. 55 y 57.

nunca se implementaron lo cual abonó a la *expansión improvisada y descontrolada* de organismos, el aumento en la complejidad, así como la excesiva proliferación, y duplicidad de agencias, programas y funciones de la administración pública.

De acuerdo con el Subcomité, los distintos estudios de reorganización que se han realizado hasta el presente comparten los mismos objetivos y criterios de organización.⁴⁰ Estos se enumerarán a continuación.

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

Hemos visto que a partir de la *Comisión Rowe*, la racionalidad de este criterio ha sido recoger o agrupar servicios prestados por diversas agencias o jurisdicciones políticas para concentrarlos en una entidad de tamaño mayor. Este criterio casi siempre se justifica por en el principio de *economía de escala*. Es decir, al consolidar funciones y unidades similares se aprovecha el acceso a recursos financieros, técnicos y gerenciales que estaban dispersos y se reducen *los costos unitarios de operación al distribuir los cargos fijos entre un volumen mayor de operaciones*. La lógica es que aumentando la escala de operaciones de las organizaciones públicas se obtiene el beneficio del funcionamiento en grande escala y con ello se obtiene mayor efectividad y productividad en las prestación de los servicios.

El subcomité alega que el criterio de consolidación, elaborado por la *Comisión Rowe*, funcionó adecuadamente durante la década de los cincuenta y sesenta, sin embargo la magnitud del crecimiento del sector público a partir de los años setenta sugiere que mantener consolidando unidades o funciones en el gobierno central implicaría que éste criterio no tiene límites. Se argumenta que muchas de las agencias y programas han *sobreextendido y sobrepasado* su tamaño óptimo. Por lo tanto, parece cuestionable continuar aplicando acríticamente este modelo de reorganización sin antes evaluar cuáles de las organizaciones públicas han excedido ese *tamaño óptimo*, incurriendo en *deseconomías de escala*. Al respecto se concluye lo siguiente:

...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...

⁴⁰ Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc., *Estudio de la organización y funcionamiento...*, capítulo II, págs. 14-36.

...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 un 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 de funcionamiento en grande escala, se reduce la eficiencia y aumentan los costos unitarios de operación.*⁴¹

Ciertamente este argumento cuestiona el uso indiscriminado de uno de los mecanismos preferidos de la teoría formal para rediseñar las organizaciones públicas (consolidación) propuesto en prácticamente todos los informes de reorganización previamente discutidos.

2. El 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

A pesar de que la razón de ser de todas de las comisiones de reorganización es lograr que el Gobernador pueda realizar sus deberes y responsabilidades con mayor efectividad, las medidas para hacerlo (consolidación, agrupación de agencias y funciones en áreas programáticas o *sombrillas* y fortalecimiento de la Oficina del Gobernador) no se han implementado o sus efectos han tenido consecuencias imprevistas negativas (disfuncionales). La falta de mecanismos de planificación, supervisión, evaluación e información confiables para mejorar la calidad y efectividad en la toma de decisiones son factores que impiden lograr el objetivo deseado. Así, la preocupación por la excesiva centralización de poder en **La Fortaleza** ha ocasionado como consecuencia no anticipada una capacidad decreciente para facilitar la implementación de las políticas públicas formuladas.

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

Hemos reiterado que los esfuerzos de reorganización realizados hasta ahora le otorgan prioridad a los aspectos formales de la estructura organizacional en armonía con los postulados clásicos y neoclásicos de las teorías organizacionales de la gerencia pública. Por lo tanto, se han relegado otras variables modernas del diseño como son los aspectos conductuales, la calidad, liderato gerencial, cultura organizacional y administración de programas, entre otros.

⁴¹ Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc., *Estudio de la organización y funcionamiento...*, pág. 17 (subrayado nuestro).

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

Este problema fue discutido anteriormente (**Capítulo III, sección F, *supra***); basta recordar que todos los estudios de reorganización posteriores a la *Comisión Rowe* advierten el peligro de la proliferación de las corporaciones públicas basadas exclusivamente en las ventajas operacionales de esta forma de organización. La utilización indiscriminada de este concepto, utilizado para organizaciones cuya actividades no correspondían a este tipo de entidad, ha provocado graves problemas de financiamiento en su operación y demandas substanciales de fondos externos del gobierno central. Como vimos, la ausencia de criterios para organizar y evaluar las operaciones de estas corporaciones es uno de los problemas para establecer una política pública integrada sobre este particular.

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

Las recomendaciones para estos servicios (compras y suministros, imprenta, transporte, administración de edificios, administración de personal, sistemas de procesamiento de datos, entre otros), responde a realidades pasadas cuando el gobierno era relativamente pequeño y menos burocratizado. La centralización de tales servicios en una administración pública tan compleja y diversa no produce los resultados esperados de reducción de costo (las razones son explicadas en el apartado **I, *supra***). Se considera que *la mayoría de los departamentos y agencias tienen un tamaño y un volumen de operaciones de suficiente magnitud como para permitirles prestarse a si mismos estos servicios en forma eficiente*.⁴² El paso lógico sería descentralizar estas funciones y servicios a las agencias y municipios que tengan el volumen de operaciones y la capacidad para hacerlo.

6. La expansión del gobierno para atender las necesidades de la población

El Subcomité critica fuertemente la expansión de las funciones y los servicios públicos porque de acuerdo con su análisis el gobierno de Puerto Rico históricamente se ha extendido a *todos los aspectos de la vida de la sociedad*; concluye que esta situación es *uno de los factores que más ha contribuido a complicar la gestión gubernamental*. De ahí que el criterio

⁴² Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc., *Estudio de la organización...*, pág. 31.

dominante en las distintas administraciones sea la visualización del Estado como *la fuerza motriz* del cambio social. Este enfoque es, a juicio del Subcomité, equivocado porque requiere la expansión continua de las actividades públicas, y provoca el desplazamiento del sector privado en áreas en las cuales tiene ventajas comparativas para prestar esos servicios. De acuerdo con el Subcomité:⁴³

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 del 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 puede haber capital privado disponible.

Como ejemplos de posibles servicios públicos cuya eficiencia se garantiza, debido a las *ventajas comparativas* del capital privado, se mencionan los servicios de transporte marítimos, la comunicación telefónica, las actividades de desarrollo comercial, las centrales azucareras y los bancos comerciales auspiciados por el gobierno.

Una vez formulada la crítica a los objetivos y criterios básicos de reorganización postulados por las comisiones anteriores, el Subcomité propone su estrategia organizacional y los planes para implantarla. Su enfoque va dirigido a otorgarle *atención simultánea* a la administración y a la organización.

De conformidad con este estudio, un acercamiento efectivo a la Administración Pública no puede limitarse a los problemas tradicionales de rediseño estructural, tales como: la redistribución de funciones, la reagrupación de agencias y programas, la creación de nuevas organizaciones, y modificaciones en las líneas de autoridad-responsabilidad entre el Gobernador y las agencias.⁴⁴ Aunque estos son importantes y necesarios, las nuevas circunstancias políticas y sociales, demandan atender simultáneamente (y con mayor urgencia) los problemas de la calidad gerencial, sistemas, procedimientos y prácticas administrativas:

...Una estrategia que se circunscribe 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

⁴³ Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc., *Ibid.*, pág. 32.

⁴⁴ Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc., *Estudio de la organización y funcionamiento...*, pág. 55.

el funcionamiento del gobierno y lograr sus objetivos de política, en la calidad de la gerencia y en los instrumentos de administración...⁴⁵

Dado el fracaso de los enfoques anteriores, el Subcomité se propone iniciar una estrategia organizacional diferente para el sector público. Los elementos y mecanismos principales de esta nueva estrategia son:⁴⁶

- a. **Descentralización selectiva de funciones y responsabilidades por jurisdicciones políticas y por agencias.** Se plantea mantener la centralización en lo concerniente a la formulación de política pública, descentralizando la fase operacional de manera gradual y selectiva. El estudio visualiza este proceso en dos niveles:
 - 1) el traspaso selectivo de funciones y responsabilidades a los gobiernos municipales y
 - 2) la delegación de los servicios generales especializados a las agencias que por su tamaño puedan asumir estas tareas.
- b. **Redefinición de las instituciones y mecanismos de planificación y formulación de política para ajustar las prioridades del gobierno a las de la sociedad.** Para lograr esta redefinición es necesario:
 - 1) evaluar los objetivos del gobierno,
 - 2) ponderar la efectividad de las políticas,
 - 3) revisar las prioridades para la asignación de recursos a los distintos programas y
 - 4) traspasar funciones de planificación a las agencias.
- c. **Aplicación de nuevas normas, criterios y políticas de organización.** Además de la descentralización los criterios para reorganizar la Rama Ejecutiva deben ser:

⁴⁵ Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc., *Estudio de la organización y funcionamiento...*, pág. 58.

⁴⁶ Véase: Comité para el Desarrollo Económico...*Ibid.*, págs. 58-59. En el capítulo de recomendaciones, específicamente en la pág. 67, se resumen las *proposiciones fundamentales del plan* de la siguiente forma: 1) descentralización estructural de la responsabilidad 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) diseño e implantación de nuevos sistemas, procedimientos y reglamentos de administración y control; 3) institucionalización en la administración del gobierno de normas de responsabilidad y de obligación de rendir cuentas al pueblo; 4) utilización de sistemas de información gerencial en la administración de la rama ejecutiva; 5) creación de un mecanismo de control de las corporaciones públicas; y 6) la creación de una comisión para revisar la organización y funcionamiento del gobierno por un plazo fijo.

- 1) discontinuar la política previa de consolidar funciones, responsabilidades y unidades operacionales en agencias más grandes;
 - 2) mejorar la eficiencia, efectividad y calidad de los servicios y programas del gobierno;
 - 3) ofrecer participación a distintos segmentos de la sociedad;
 - 4) reducir el número de agencias;
 - 5) identificar las agencias que ha sobrepasado su tamaño óptimo, para disminuir su escala de operaciones;
 - 6) revisar la estructura organizacional interna de los departamentos y agencias; y
 - 7) mantener un proceso de revisión continua de la organización del gobierno.
- d. Cambios en la política pública, mejoramiento de la calidad de la gerencia y renovación de los instrumentos de administración.**
La mejor manera de lograr la aspiración de fortalecer la capacidad del Gobernador para dirigir y controlar la Rama Ejecutiva es:
- 1) instituir sistemas de información gerencial y abrir otros canales de información;
 - 2) mejorar la calidad de la gerencia y del personal administrativo;
 - 3) implantar sistemas modernos de gerencia presupuestaria, recursos humanos y sistemas de información;
 - 4) agilizar los procedimientos de compras y suministros de bienes y servicios;
 - 5) revisar los sistemas, métodos, procedimientos y reglamentos administrativos en vigor;
 - 6) establecer normas precisas para exigirles a las agencias la obligación de rendir cuentas;
 - 7) establecer sistemas de control internos para reducir el riesgo de mal uso de recursos y
 - 8) capacitación y fortalecimiento del personal a nivel intermedio.
- e. Reestructuración del sistema de corporaciones públicas y cambios en la política sobre creación y operación de las mismas.**
La estrategia de organización de este sector debe considerar lo siguiente:
- 1) establecer una política clara para orientar la creación,

supervisión, coordinación y evaluación de este sector, y

2) reducir el número de corporaciones públicas.

f. **Identificación de áreas de responsabilidad de las cuáles sea conveniente y deseable que el gobierno comience a retirarse.**

Para iniciar a implementar esta estrategia, se sugiere una evaluación global sobre los costos y beneficios de la gestión pública en aquellas agencias y programas de las cuales se duda de su eficiencia.

Sin lugar a dudas, con la posible excepción de la *Comisión Rowe*, el estudio que estamos comentando **es el análisis más profundo realizado hasta ahora sobre la Rama Ejecutiva**. Se distingue de los otros informes por presentar una visión distinta del problema y porque se aleja bastante de la retórica o el *recetario* formalista de los enfoques ortodoxos, previamente discutidos.

En este sentido el estudio representa a un sector de los empresarios nacionales que se activan ante el evidente deterioro del aparato gubernamental y sus evidentes dificultades para encauzar eficazmente las relaciones Estado-sociedad civil que las nuevas circunstancias de la modernidad exigían. Ciertamente el modelo básico de organización del Estado diseñado por la Comisión Rowe y aceptado implícitamente por las subsiguientes comisiones oficiales (1971, 1976 y 1980) no se ajustan a las transformaciones políticas, económicas y sociales de la sociedad puertorriqueña de la década de los ochenta. De manera encubierta también se cuestionan las bases ideológicas sustentadas por el PPD: la intervención activa del Estado para proveer el desarrollo y la justicia social.

Sin mencionar el concepto de privatización —que todavía no estaba de moda en el país— el Subcomité adopta una posición cercana al neoliberalismo al recomendar la intervención del gobierno sólo *cuando no esté disponible* el capital privado. El mensaje de los miembros del Subcomité parece claro: las pautas y criterios que hasta ahora se han utilizado para reorganizar al gobierno carecen de relevancia para entender y administrar la sociedad puertorriqueña post *Operación Manos a la Obra*.

Los méritos de este estudio son incuestionables. **De hecho, coincidimos con la mayoría de sus recomendaciones**; sin embargo la debilidad principal del mismo radica en eludir el problema del partidismo y la politización como una de las causas principales del deterioro de la administración pública. Tampoco examina las variables del comportamiento y la cultura organizacional como aspectos imprescindibles para entender el funcionamiento de las burocracias públicas. Asimismo, el pluralismo, la fragmentación y heterogeneidad de nuestra sociedad —y

otros elementos del ambiente externo que le presentan nuevos retos y oportunidades a la gerencia pública— no se examinan. De ahí que no se profundiza en la necesidad de los gerentes públicos en capacitarse en las técnicas para ensamblar consenso, manejar situaciones de incertidumbre y ambigüedad y el imperativo de la participación para la toma de decisiones. Finalmente, nos parece que la falta de autoridad y legitimidad del Subcomité para viabilizar sus recomendaciones ayudan a explicar el poco impacto y difusión que este excelente estudio tuvo entre los detentadores del poder público y la ciudadanía en general.

F. Informe del Comité de Eficiencia y Descentralización de la Cámara de Comercio de Puerto Rico: otro reclamo del sector empresarial

El 8 de junio de 1990, el *Comité de Eficiencia y Descentralización de la Actividad Gubernamental*, de la Cámara de Comercio de Puerto Rico, presentó un *informe final* sobre una propuesta para *consolidar agencias con la idea de reducir el gigantismo*.⁴⁷ Este informe es en realidad un pequeño documento que ni siquiera indica los nombres de los autores o miembros del Comité, los antecedentes del proyecto ni el propósito del mismo.⁴⁸ A pesar de su brevedad y la poca pertinencia que este informe ha tenido para la política pública, lo mencionamos en nuestro análisis porque pudiera expresar la opinión de otro sector de la empresa privada (comerciantes) sobre la gestión pública y además nos ofrece algunas ideas interesantes sobre el tema que nos ocupa.

El informe se divide en **tres partes** muy esquemáticas. En la **primera** se realiza un somero análisis sobre la estructura de la Rama Ejecutiva basados en el diagrama de organización del gobierno de Puerto Rico para el año fiscal 1991 (Refiérase al **Apéndice E**). Se concluye que:

la dispersión y complejidad de la organización gubernamental hace prácticamente imposible que el Primer Ejecutivo pueda dirigir y supervisar directamente la extensa y variada gama de entidades gubernamentales que jerárquicamente responden directamente a la Oficina del Gobernador.⁴⁹

⁴⁷ Cámara de Comercio de Puerto Rico, *Informe Final del Comité de Eficiencia y Descentralización de la Actividad Gubernamental* (San Juan, P. R., junio de 1990).

⁴⁸ De acuerdo con *El Nuevo Día*, el autor del estudio es el economista **Jorge Freyre**; Ramiro Colón era el presidente de la Cámara de Comercio. Los legisladores y grupos profesionales expresaron una *recepción mixta* a la propuesta de consolidación agencias del gobierno. La mayor objeción fue con respecto a la estabilidad de los empleados del gobierno y a la concentración de poder en los nueve supersecretarios en cuyas manos se consolidarían las 128 agencias, corporaciones y organismos gubernamentales. Cf. Eva I. Lizardi, "Diversas ideas sobre la reducción del gigantismo". *El Nuevo Día* (9 de junio de 1990), pág. 16.

⁴⁹ Cámara de Comercio de Puerto Rico, *Informe Final del Comité de Eficiencia...*, págs. 1-5.

Dada esta situación, el Gobernador interviene de forma personal y directa sólo en los asuntos de las entidades públicas más importantes o en aquellas donde existe una crisis institucional o de política pública. Se argumenta que, por lo general, los gobernadores dejan en manos de sus ayudantes la supervisión del resto de la administración pública. Debido a ello se recomienda la conocida alternativa de *consolidación de las funciones gubernamentales*.

Sin aludir a las conocidas *sombrillas* de la Comisión de 1980, el Informe propone reorganizar la Rama Ejecutiva en nueve áreas programáticas — dirigidas por un Secretario— que, en conjunto, integrarían el Gabinete del Gobernador. Estos *Supersecretarios* serían funcionarios de una *calificación y capacidad* comparables con los ejecutivos de la empresa privada y se sugiere una remuneración entre **\$150 mil** y **\$250 mil** anuales. Todos los organismos de la Rama Ejecutiva se adscribirían a cada una de las nueve áreas, dirigidas por su respectivos *zares*:

1. Gerencia Gubernamental: **Secretario de Estado**
2. Justicia y Protección de las Personas: **Secretario de Justicia**
3. Educación y Cultura: **Secretario de Educación**
4. Área de Servicios de Salud: **Secretario de Salud**
5. Servicios Sociales: **Secretario de Servicios Sociales**
6. Finanzas Públicas: **Secretario de Hacienda**
7. Desarrollo Económico: **Secretario de Economía y Administrador de Fomento Económico**
8. Transportación y Obras Públicas: **Secretario de Transportación y Obras Públicas**
9. Comunicaciones, Energía Eléctrica y el Resto de la Infraestructura: **Secretario de la Infraestructura**

En la **segunda** parte⁵⁰ se justifica la estructura organizacional adoptada en una sucinta descripción del crecimiento de los empleos en el sector público. De acuerdo con este informe la expansión de la burocracia es la responsable de la duplicación e ineficiencia de la administración pública; por tanto la consolidación propuesta *debe resultar en una eliminación de empleados gerenciales y administrativos, sin afectar la eficiencia en la prestación de servicios públicos esenciales*.

En la **tercera** parte, titulada *Descentralización geográfica de la actividad*

⁵⁰ Cámara de Comercio de Puerto Rico, *Informe Final del Comité de Eficiencia...*, págs. 6-8.

gubernamental,⁵¹ se plantea la concentración excesiva de población y empleos en las *urbes capitalinas*. Precisamente el incremento del empleo en el sector terciario y gubernamental se concentra en el área metropolitana de San Juan, lo que agrava el problema de concentración poblacional e infraestructura en dicha área. Se recomienda que el Gobierno debe establecer una política pública explícita para la descentralización geográfica de la actividad gubernamental. Este proceso deberá seguir dos vertientes: **a) descentralización funcional**, es decir, sacar de San Juan los departamentos y agencias y localizarlos cerca de los beneficiarios o proveedores (empresas) que reciben o prestan los servicios; como por ejemplo: el Departamento de Agricultura, la Autoridad de Comunicaciones y la Guardia Nacional; y **b) descentralización geográfica** (regionalización) encaminada a lograr la *dispersión* de la actividad gubernamental, no por razones estrictamente funcionales, sino como una política *dinámica y agresiva* para relocalizar entidades públicas que prestan sus servicios a toda la población y no tienen una razón funcional de peso para estar localizados en el área metropolitana de San Juan.

En conclusión, el *Informe de la Cámara de Comercio* es el estudio más pobre en contenido y el menos original de los realizados sobre el tema de la reorganización de la Rama Ejecutiva hasta este momento. Su propuesta básica de reorganización, basada en la consolidación de las agencias en nueve áreas programáticas, es en realidad un *refrito* del *Informe de la Comisión de Reorganización*, de 1980. A pesar de la mediocridad general que permea a este trabajo, la estrategia de descentralización que se presenta, fundamentada en criterios funcionales y geográficos, es meritoria y debe considerarse seriamente.

G. El Nuevo Comienzo: la propuesta de reorganización gubernamental de 1993

Transformar el rol del gobierno de Puerto Rico, de uno paternalista y proveedor a uno estimulador y facilitador de servicios, fue una de las promesas de campaña más persistentes del candidato a la gobernación del Partido Nuevo Progresista (PNP) Dr. Pedro Roselló. Desde esta perspectiva, la reorganización de la Rama Ejecutiva para mejorar la calidad de los servicios públicos era cuestión prioritaria. De obtener el triunfo electoral, Roselló se comprometió a reducir el aparato gubernamental mediante la consolidación de 78 organismos públicos bajo una *sombrilla* de 16 departamentos administrados por sus respectivos *supersecretarios*. Su estrategia para reorganizar el gobierno consistía de *cuatro puntales* básicos:

⁵¹ Cámara de Comercio de Puerto Rico, *Ibid.*, págs. 9-16.

a) compartir funciones con el sector privado, b) promover la descentralización gubernamental y transferir funciones a los gobiernos municipales, c) la eliminación de organismos, programas o funciones innecesarias, y d) la consolidación de organismos programas y funciones con objetivos similares, a fin de crear mayor eficacia. La meta del plan propuesto era hacer al gobierno más compacto y lograr mayor productividad de sus empleados.⁵²

Esta reestructuración gubernamental se consideraba imprescindible para implementar el conjunto de reformas económicas y sociales prometidas bajo el lema de campaña de *un Nuevo Comienzo*. El triunfo del Partido Nuevo Progresista en las elecciones de 1992 convirtió en *mandato* la promesa de reorganización gubernamental. El 12 de enero de 1993, el Dr. Roselló presentó un proyecto de administración para iniciar las reformas prometidas. Este se convirtió en el Proyecto del Senado No. 4 (**P. del S. Núm. 4**), el cual fue presentado por el presidente del Senado, Roberto Rexach Benítez, junto con otros senadores de mayoría. El propósito del mismo era *proveer para la reorganización de la Rama Ejecutiva, los departamentos y las agencias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. En su exposición de motivos de señalaba que:

La percepción general de nuestro pueblo sobre el gobierno es que el mismo es incapaz de atender los grandes problemas que nos aquejan; que es ineficiente, altamente burocrático y costoso y no responde adecuadamente a las necesidades socio-económicas de la población y a los objetivos del desarrollo económico. Dicha percepción es compartida por líderes políticos, cívicos, industriales, comerciantes e inversionistas; y sobre todo, por el ciudadano común que diariamente sufre la insensibilidad del gobierno. Algunas de las razones que se señalan como causantes de dicha situación son las siguientes:

1. El crecimiento desmedido del gobierno;
2. La centralización excesiva de los servicios públicos;
3. La reglamentación y el control riguroso y extenso del gobierno sobre casi todas las actividades sociales y económicas; y
4. La intervención irrazonable del gobierno en el sector y la iniciativa privada.⁵³

A los fines de transformar el *rol del gobierno y corregir los males*

⁵² María Judith Luciano, "Roselló en pos del *enanismo* gubernamental", *El Nuevo Día* (24 de octubre 1991), pág. 16; J. Mackim, "Rosello Unveils Economic Plan", *San Juan Star* (24 de octubre 1991), pág. 2; M. J. Luciano, "Economía sin despido de empleados", *El Nuevo Día* (23 octubre 1992), pág. 7; "Inminente una reestructuración del gobierno", *El Nuevo Día* (11 mayo 1992) pág. 10.

⁵³ *Proyecto del Senado No. 4, de 12 de enero de 1993.*

señalados, el Proyecto pretende establecer una *nueva filosofía gubernamental basada en el concepto de Gobierno Facilitador* y una reestructuración completa del sector público. De acuerdo con la nueva conceptualización el gobierno se *convierte en un instrumento de cambio para promover las iniciativas de los ciudadanos y de los diversos sectores socio-económicos en su propio desarrollo, progreso y bienestar.*

Más adelante (**Artículo 3, inciso (a)**) se establece que el Gobernador examinará la *organización integral* de la Rama Ejecutiva para determinar los cambios necesarios de acuerdo con los siguientes fines:

1. **Promover** la más eficaz administración de la Rama Ejecutiva del Gobierno y de sus departamentos, agencias y funciones; la mejor ejecución de las leyes y la más expedita administración de los asuntos públicos.
2. **Reducir** los gastos y promover la economía hasta el máximo compatible con el funcionamiento eficiente del gobierno.
3. **Aumentar** la eficiencia de las operaciones del Gobierno y facilitar el acceso del ciudadano a los servicios públicos en el mayor grado posible.
4. **Agrupar**, coordinar y consolidar agencias y funciones del Gobierno, hasta donde sea posible, de acuerdo con los objetivos de prioridad para el pueblo.
5. **Reducir** el número de agencias consolidando bajo un sólo jefe aquellas que tengan funciones similares y abolir aquellas agencias que no sean necesarias para la eficiente dirección del Gobierno.
6. **Evitar** la duplicidad total o parcial de esfuerzos.
7. **Transferir** funciones y servicios a los gobiernos municipales, conforme a la Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

A pesar de que la exposición de motivos del Proyecto es diferente al de las leyes anteriores de reorganización, tanto el procedimiento como el contenido, así como algunos de los objetivos básicos son prácticamente iguales: **a)** la dirección del proceso de reorganización de la Rama Ejecutiva se centraliza en el Gobernador; **b)** se mantiene el antiguo método de los planes de reorganización sometidos por el Gobernador a la Asamblea Legislativa para que ésta los *favoreciera o desaprobara*, sin facultad para modificarlos, **c)** se continua con la estrategia de reorganización **integral o abarcadora.**

No cabe duda que la redacción de este proyecto fue sumamente

apresurada y sin el beneficio del análisis histórico de las experiencias previas. La reacción de los diversos sectores de opinión se dejó sentir de inmediato durante el proceso de vistas públicas celebradas por la llamada *Super Comisión de Reforma Gubernamental del Senado*.⁵⁴ Los argumentos o tropiezos más importantes se relacionaban con *reparos constitucionales* sobre **la amplia delegación de poderes que la Asamblea Legislativa le confería al Ejecutivo para crear, consolidar y eliminar agencias y departamentos**. El Proyecto fue calificado como de *cógelo o déjalo* porque el Gobernador, al igual que en las leyes de reorganización anteriores, no permitía a la legislatura incorporarle enmiendas a sus planes de reorganización y además le imponía la obligación de explicar las razones del rechazo de los planes, si optaba por tal decisión.

Se criticaba además que en la propuesta legislación no existían disposiciones para garantizar el empleo de las personas que resultaran afectadas por la consolidación o eliminación de las agencias y programas en que trabajaban. Asimismo se mencionaba que la sociedad puertorriqueña había sufrido grandes cambios desde 1949, convirtiéndose en una heterogénea, altamente fragmentada, pluralista y compleja, por lo cual las medidas de esta naturaleza, para ser efectivas y viables, necesitaban consenso y amplia participación. Otra crítica acertada es que el Proyecto era sumamente ambiguo en cuanto al nombramiento, composición y proceso de trabajo de la comisión o comisiones de reorganización. A tales efectos se recomendó enmendar el Proyecto para que se nombrara una *comisión multipartidista* o compuesta por representantes del poder ejecutivo, legislativo, expertos en administración pública y diversos sectores de la comunidad.

Las críticas más contundentes, sin embargo, provinieron del ex-gobernador **Roberto Sánchez Vilella**, quien recomendó cautela con incluir en la propuesta legislativa a las corporaciones públicas, asegurando que *no se puede trastear* con las mismas debido a los contratos de fideicomiso suscritos con bonistas, cuyo efecto pudiera minar el crédito de Puerto Rico y paralizar el mercado de dinero para las corporaciones. Aconsejó además que la reorganización de la Rama Ejecutiva era un asunto complejo y delicado por lo cual no podía dejarse en *manos inexpertas o aficionadas*. Al respecto, señaló que el gobernador Pedro Rosselló era un médico que no tenía experiencia administrativa pública, y que *hay que tener mucho cuidado en delegar una responsabilidad tan grande, como la reorganización del gobierno*,

⁵⁴ María Judith Luciano, "Con peligros el proyecto", *El Nuevo Día*, (4 de febrero de 1993), pág. 8; Ivonne García, "Rexach: Reform Bill Unconstitucional", *San Juan Star* (4 de febrero de 1993), pág. 3.

que se presta para unas acciones que pueden resultarnos caras. De igual manera se expresó con respecto al grupo de funcionarios a cargo de este proceso, quienes a pesar de su *curriculum vitae* no tienen experiencia en el gobierno.⁵⁵ Al comentar este proyecto un columnista señaló:

...Una iniciativa de esta naturaleza, que afectaría el ordenamiento institucional del país, y por lo tanto la estructura de gobierno, no puede ser decidida por una comisión partidista, por mucho mandato que tenga el Dr. Roselló y su Partido Nuevo Progresista. Por eso resulta reveladora la negativa del presidente senatorial, Roberto Rexach Benítez, de aceptar las sugerencias de la oposición para que se nombre una comisión multipartidista, con participación de personas capacitadas en administración pública.

Las advertencias sobre la inexperiencia del Gobernador y su equipo de colaboradores, no deben desprevenimos sobre algunos peligros. La prisa por controlarlo todo es algo más que el resultado de la inmadurez y la retórica del poder. Este asunto debe ser examinado a la luz de otras iniciativas del nuevo gobierno.⁵⁶

Ante las críticas planteadas, los líderes legislativos Roberto Rexach Benítez y Zaida Hernández Torres, presidentes del Senado y la Cámara, respectivamente, se reunieron con el Gobernador durante el fin de semana del 6 al 7 de febrero de 1993 para *limar asperezas* y presentar un proyecto sustitutivo.⁵⁷ Las enmiendas principales fueron las siguientes:

- 1) Con el fin de eliminar los *escollos* constitucionales planteados, el *Sustitutivo al P. del S. No. 4*, crea una *Comisión Conjunta Legislativa sobre Planes de Reorganización de la Rama Ejecutiva*. La misma constará de nueve senadores nombrados por el Presidente del Senado e igual número representantes designados por la Presidenta de la Cámara de Representantes, disponiéndose que no menos de tres legisladores de ambos cuerpos serán miembros de las minorías. Esta Comisión recibiría los planes del Ejecutivo para reorganizar cada organismo; celebraría vistas públicas, tras lo cual adoptaría un informe preliminar de cada plan que luego se sometería a ambos cuerpos legislativos para su discusión.

⁵⁵ M. J. Luciano, "Con peligros el proyecto", *Ibid.*

⁵⁶ Castro Pereda, "Un pésimo comienzo", *El Nuevo Día* (5 de febrero de 1993), pág. 59.

⁵⁷ El proceso se reseña en: **María Judith Luciano**, "Intocables los bonistas", *El Nuevo Día* (6 de febrero de 1993), pág. 7; **María Judith Luciano**, "En el limbo la garantía de empleo", *El Nuevo Día* (8 de febrero), pág. 4; y **Andrea Martínez** "Sienta pautas el capitolio", *El Nuevo Día* (9 de febrero de 1993), pág. 5. Véase además: *Sustitutivo al P. del S. Núm. 4*, "Para proveer para la reorganización de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto rico; establecer la Comisión Conjunta Legislativa sobre Planes de Reorganización; y asignar fondos a esos efectos."

Dentro de los cinco días siguientes, a la radicación de cada informe, la Cámara y el Senado sesionarían en Comisión Total, separadamente, para analizar el plan de reorganización bajo consideración, así como el informe de la Comisión Conjunta sobre el mismo. En estas sesiones se podrían hacer enmiendas al plan, y de aprobarse por la Comisión Total de cada cuerpo, se remitiría a la Comisión Conjunta para entender en las discrepancias y rendir un informe final que sería sometido a votación en cada cuerpo legislativo. Dentro de los siete días siguientes al recibo de las enmiendas aprobadas en Comisión Total, la Comisión Conjunta adoptaría un informe final que sería sometido a la consideración de las Cámaras para su aprobación, sin enmiendas y en votación por listado.

Los planes de reorganización aprobados mediante este complicado procedimiento se enviarían al Gobernador para su firma como cualquier otro proyecto de ley. Se espera que este complicado proceso *salvaguarde* las garantías constitucionales, pero aunque ofrece participación a los partidos políticos de minoría, excluye a otros sectores importantes de la comunidad.

- 2) En este *Proyecto Sustitutivo* las corporaciones públicas que utilizan como fuente de financiamiento emisiones de bonos⁵⁸ **quedarán excluidas de la reforma gubernamental**. Esto significa que el sector más poderoso, complejo e importante de la administración pública no será incluido en el proceso de reorganización.
- 3) El mismo Proyecto establece como uno de sus objetivos el *promover la iniciativa del sector privado en la economía y demás áreas de actividad social*; promueve además la descentralización y transferencia de funciones y servicios del gobierno central a los municipios.
- 4) Modifica el tono de la exposición de motivos para conceptualizar al gobierno como *un ente ajeno e insensible* a las necesidades del pueblo, de incontenible crecimiento, voraz apetito de recursos y que responde a sus propios propósitos.
- 5) La legislación proyectada elimina el concepto (y *la nueva filosofía*) de *gobierno facilitador*, así como algunos aspectos de reorganización

⁵⁸ Universidad de Puerto Rico, Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, Autoridad de Energía Eléctrica, Autoridad de Edificios Públicos, Navieras de Puerto Rico, Autoridad de Teléfonos, Autoridad de Puertos, y Autoridad de Carreteras, entre otras.

identificables con *las sombrillas* propuestas por el gobernador Roselló.⁵⁹

H. Recapitulación

En este capítulo hemos revisado los distintos estudios y estrategias de reorganización formuladas después de la exitosa experiencia de 1949. A partir de la *Comisión Rowe* se han aprobado dos leyes de reorganización: 1968 y 1976.⁶⁰ También, durante el decenio de 1971 al 1980, tres comisiones oficiales han producido igual número de informes o propuestas para reorganizar la Rama Ejecutiva: 1971, 1976 y 1980, respectivamente. Además, el sector empresarial ha participado en la evaluación de la organización y funcionamiento del gobierno mediante dos informes, no oficiales, producidos respectivamente en 1985 y 1990.

El análisis histórico de nuestra experiencia en materia de reestructuración gubernamental nos demuestra que el resultado exitoso de la *Comisión Rowe* (1949) no se ha repetido. Esto es así a pesar de que las leyes y comisiones posteriores intentaron imitar, en mayor o menor medida, el modelo, los enfoques conceptuales y los procedimientos de reorganización utilizados por ésta. Las razones para el fracaso de las comisiones posteriores, como explicamos, se deben fundamentalmente a que las circunstancias que propiciaron el éxito del proceso de reorganización han desaparecido, pero sus postulados teóricos aun se mantienen incólumes.

Es necesario destacar, sin embargo, que el proceso de reorganización ocurrido durante 1968-71 tuvo un éxito relativo porque precisamente se trató de ajustarlo a las nuevas realidades del poder político compartido. Aunque el modelo de reorganización seguía los lineamientos clásicos (enfocar principalmente en los aspectos de la racionalidad estructural y las conocidas consolidaciones, transferencias, reagrupaciones y centralización de funciones), se apartó de la estrategia de las reorganizaciones integrales (globales o abarcadoras) de la Rama Ejecutiva. En su lugar, se adoptó un enfoque pragmático y realista, más a tono con las nuevas condiciones y orientado a identificar problemas específicos en los cuales existía consenso, legitimidad y soluciones viables. Ello trajo como resultado que la mayoría de sus recomendaciones fueran implantadas formal-

⁵⁹ Al momento de entrar en prensa este trabajo, el *Proyecto Sustitutivo del Senado* No. 4 aún no se había convertido en ley. Dado esta situación, oportunamente -de aprobarse éste- evaluaremos de los resultados de este último esfuerzo por reorganizar la Rama Ejecutiva, lo cual queda pendiente para publicarse en una ocasión futura.

⁶⁰ Lo más probable es que se apruebe una tercera ley, si -como se espera- el *Proyecto Sustitutivo del Senado Núm. 4* se convierte finalmente en la Ley de Reorganización Ejecutiva de 1993.

mente. Sin embargo, la crisis económica, los cambios políticos, la incapacidad de la empresa privada para generar empleos (y los demás factores que hemos explicado previamente) evitaron que los cambios y la modernización administrativa fueran duraderos. Tampoco pudo detener el crecimiento desarticulado de la estructura organizacional del gobierno. En realidad, las amenazas del ambiente externo e interno convirtieron en inefectivos los mecanismos formales de planificación, coordinación y evaluación diseñados e implantados durante el este proceso de reorganización.

La *Ley de Reorganización de 1976* fue un intento tardío —y bastante ambiguo— por enfrentarse a los retos de una administración pública que estaba en franca decadencia. Por un lado eliminaba el concepto de comisión conjunta ejecutivo-legislativo y suprimía la participación ciudadana para obtener consenso y pluralidad; sin embargo, por el otro, manejaba un modelo teórico de reorganización que promovía la descentralización, así como la participación y flexibilidad en el diseño de las organizaciones públicas. Este modelo fue elaborado con gran secretividad por un comité de funcionarios y tecnócratas con poderes inauditos, y responsables exclusivamente ante el gobernador. El dilema planteado no fue resuelto debido al resultado electoral adverso de 1976 y que pusiera en el poder una administración opositora, apenas unos meses después que el Comité de Reorganización comenzara sus trabajos.

Por su parte, la **Comisión de 1980** realizó un diagnóstico de la Rama Ejecutiva de gran calidad, pero en su informe no se incluyó planes específicos de reorganización ni se realizó un análisis del impacto presupuestario de sus recomendaciones para que fuera sometido a la Asamblea Legislativa. De hecho, el informe tuvo que ser adelantado debido a que estaba por iniciarse un nuevo cuatrienio.

A pesar de la calidad general de este informe, desde el punto de vista conceptual es retardatario, porque acepta acríticamente las premisas del pensamiento formalista y ortodoxo del diseño organizacional. A nuestro juicio, este Informe representa la cima de ese enfoque, dado que prácticamente acepta la premisa de que el comportamiento organizacional es una variable dependiente de los cambios estructurales. El concepto medular de *departamento sombrilla* que adopta esta Comisión para agrupar las agencias y organismos en un reducido número de estructuras gigantescas y centralizadas es el ejemplo más laudable para nuestra afirmación. No cabe duda que la excesiva centralización y control propuesta por este concepto es completamente disfuncional para responder con agilidad y rapidez a las demandas de una sociedad abierta, pluralista y compleja como la nuestra. Además este informe no considera otras variables del

diseño organizacional ampliamente conocidas durante ese tiempo.

El clamor modernizante representado por los respectivos informes del *Comité para el Desarrollo para Puerto Rico, Inc.* (1985) y la Cámara de Comercio (1990) son las primeras muestras de importantes sectores empresariales que se activan ante el creciente deterioro de la gestión pública y las dificultades del Estado para modernizar sus aparatos administrativos para enfrentarse a los problemas de la sociedad-mercado. Como se trasluce del análisis efectuado, entre ambos proyectos existen amplias diferencias respecto a la calidad y los enfoques utilizados. No obstante, existen coincidencias en el mensaje subyacente: urge establecer relaciones colaborativas entre el Estado y la sociedad civil para garantizar la cohesión y legitimidad del sistema político-administrativo que se encuentra en un declinar constante.

El *Nuevo Comienzo* del **PNP** nos trajo unas promesas de reforma gubernamental con un proyecto apresurado, ambiguo, pletórico de errores y cuestionamientos constitucionales, especialmente sobre la delegación de poderes. El proyecto fue enmendado por la Asamblea Legislativa, pero en vías de garantizar su *independencia* del Poder Ejecutivo, elaboraron un complejo procedimiento para aprobar los planes de reorganización que dificultan grandemente la aprobación de reformas coherentes y racionales. Por primera vez, desde la *Comisión Rowe*, parece que el liderato para reorganizar la Rama Ejecutiva es asumido por una *Super Comisión Legislativa*, sin participación de otros sectores de la sociedad. Los resultados de este esfuerzo están por verse y aunque ciertamente se podrían realizar algunas consolidaciones, transferencias y eliminaciones de agencias o programas, dudamos que de acuerdo a como está diseñado el proceso, pueda surgir la reforma y modernización de la Administración Pública que esperamos.