

LA REORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN PUERTO RICO*

HENRY WELLS **

EN el transcurso de menos de quince años el Gobierno de Puerto Rico ha reexaminado por completo su rama ejecutiva. Como resultado de las extensas aunque graduales reformas de organización y funciones, esa rama hoy día se aproxima al ideal que expone la llamada "teoría formal de organización administrativa".¹

De acuerdo con los conocidos principios y prescripciones relacionados con esa teoría, una administración eficaz requiere una estructura jerárquica. La autoridad tiene que estar centralizada en el jefe ejecutivo. Las funciones principales de la rama ejecutiva deben agruparse en no más de doce o quince departamentos y agencias. Un solo funcionario dirige cada uno de éstos; nombrado por el primer ejecutivo, es exclusivamente responsable ante él. Las comisiones y juntas independientes impiden al primer ejecutivo ejercer un control unificado, y a menos que sean cuasi-legislativas o cuasi-judiciales, debieran abolirse y sus funciones transferirse a departamentos o agencias ejecutivas de "línea". El jefe ejecutivo necesita asesoramiento adecuado para manejar eficiente y económicamente la maquinaria administrativa: dependencias que se ocupen de asuntos de personal, planificación, presupuesto, compras y otras tareas internas. Estos organismos deben estar dentro de la oficina del jefe ejecutivo, directamente bajo su control y supervisión. También necesita un pequeño grupo de ayudantes, que sean relativamente "anónimos" para asistirle en la coordinación y con-

* Traducción por Sylvia Herrera de Witt del artículo publicado en *Western Political Quarterly*, Vol. IX, Núm. 2, Junio, 1956, págs. 470-490.

** Catedrático asociado de ciencias políticas en la Universidad de Pennsylvania. Fue miembro de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Yale y de la Facultad de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico. Participó en la labor de investigación que sirvió de marco a la Convención Constituyente de Puerto Rico. Es autor de varios artículos sobre las Filipinas y Puerto Rico.

¹ Véase M. E. Dimock, y G. O. Dimock, *Public Administration* (Nueva York: Rinehart and Co., 1953) págs. 104-105. El Profesor Waldo usa el término "teoría del organograma"; Dwight Waldo, *The Study of Public Administration* (Garden City: Doubleday and Co., 1955) pág. 46. Véase también Waldo, *The Administrative State* (Nueva York: Ronald Press, 1948) pág. 159-205.

trol de la rama ejecutiva. Aunque el Gobernador debe tener poder para nombrar y destituir a sus ayudantes y a los subordinados en puestos administrativos de gran importancia, el resto del personal de la rama ejecutiva debiera escogerse principalmente entre los empleados del servicio civil, y estar sujeto a un sistema de méritos para la designación, ascensos y despidos.

A pesar de las críticas cada vez más frecuentes de la teoría formal de parte de los estudiosos de la administración pública,² sus principios han sentado la base para la reorganización del gobierno federal y de los gobiernos estatales de los Estados Unidos durante las últimas cuatro décadas. Estos principios han tenido una influencia determinante sobre los reformistas prácticos que han estado empeñados en planear o llevar a cabo los numerosos proyectos administrativos para reorganizar los gobiernos estatales durante el período de la posguerra. Resumir los fundamentos de la teoría formal es en verdad proclamar los fines de cualquier "Pequeña Comisión Hoover".

La reorganización en Puerto Rico ha seguido la pauta ortodoxa. De hecho, la rama ejecutiva de Puerto Rico casi podría llamarse la realización del ideal de un reorganizador profesional. Puesto que en ningún sitio de los Estados Unidos los fines del movimiento reorganizador se han logrado tan plenamente como en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, tenemos buenas razones para hacer inventario de la realización puertorriqueña. También hay motivos para examinar el proceso mediante el cual se llevaron a cabo las reformas puertorriqueñas y para considerar si la experiencia insular tiene algo que enseñarle a los posibles reorganizadores de otras partes, particularmente a los de los gobiernos estatales de los Estados Unidos. Finalmente, conviene considerar las implicaciones que la experiencia puertorriqueña pueda tener en relación con la teoría formal de la organización administrativa.

I. LO QUE SE HA LOGRADO

Puede describirse la realización puertorriqueña mediante el esquema de la organización actual de la rama ejecutiva, verdadero modelo de nitidez y simplicidad jerárquica. Arriba y en el centro de la gráfica hay un encasillado denominado "Gobernador"; la Constitución del

² Entre los estudios recientes en que se resumen estas críticas, véase a Wallace S. Sayre, "Trends of a Decade in Administrative Values", *Public Administration Review*, Vol. VI, (1951), págs. 1-9; Dwight Waldo, "Administrative Theory in the United States: A Survey and Prospect", *Political Studies*, Vol. II (1954), págs. 70-86; y Herbert A. Simon, "Recent Advances in Organization Theory", *Research Frontiers in Politics and Government* (Washington: Brookings Institutions, 1955), págs. 23-44.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico inviste el poder ejecutivo exclusivamente en él. Debajo, en un agrupamiento, están los encasillados denominados Junta de Planificación, Negociado de Presupuesto, Oficina de Transporte y Oficina de Defensa Civil. En conjunto constituyen la Oficina del Gobernador y proveen la mayor parte de los servicios de asesoramiento que la teoría formal requiere.

Más abajo tenemos un semicírculo de encasillados unidos con el del Gobernador por una línea gruesa que divide el arco en dos. A la izquierda de la línea hay ocho "Departamentos"; a la derecha, doce "Agencias". Todos éstos aparecen como directamente responsables ante el Gobernador, porque sus amplios poderes para hacer nombramientos se extienden a todos los jefes de departamentos y agencias y a otros subalternos de importancia. De acuerdo con la Constitución, los ocho jefes de departamentos constituyen el "Consejo de Secretarios", es decir, el gabinete del Gobernador. De las doce agencias, cuatro son juntas y comisiones. Un solo director o administrador encabeza a cada una de las ocho restantes.

Una extensión de la línea gruesa que mencionamos antes, une el último arco de encasillados, que consiste de doce "Corporaciones Públicas", con el encasillado de la Gobernación. La mitad de estas corporaciones (la Autoridad de Hogares, la Universidad de Puerto Rico, el Banco de Fomento y tres corporaciones de servicio público) parecen ser independientes; las otras seis se comunican por medio de líneas tenues con algún departamento u organismo en la hilera que le precede.

Si se fuera a juzgar por el organograma solamente, se diría que el Gobernador tiene ahora los poderes e instrumentos que según la teoría formal necesita como jefe ejecutivo, que los distintos departamentos y agencias están organizados racionalmente en términos de su función principal y que el problema de coordinación y control efectivos ha sido resuelto. Sin embargo, un examen de la realidad detrás de la gráfica revela que la práctica se desvía de la teoría formal en varias instancias, y otras veces, no obstante haberse seguido sus pautas, los resultados no han sido completamente satisfactorios. En otros aspectos aún, la aplicación a la práctica de la teoría formal parece funcionar excepcionalmente bien.

Servicio de asesores. En el servicio de asesores del Gobernador se encuentran tres casos que ejemplifican la aplicabilidad de la teoría formal. El primero consiste de un grupo pequeño, eficiente y relativamente anónimo, cuyas oficinas están en La Fortaleza, la residencia del Gobernador. Encabezado por un Ayudante Ejecutivo del Gobernador, este grupo ha desarrollado gradualmente un sistema efectivo para centralizar el despacho de los proyectos de ley que han de presentarse a la Legislatura. Presta su ayuda en las reuniones del gabi-

nete y en otros trabajos de comité en los que está comprometido el Gobernador. Además, sirve de enlace entre la Oficina del Gobernador y los distintos departamentos y agencias de la rama ejecutiva.

El segundo ejemplo es el de la Junta de Planificación, la agencia central de planificación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de sus municipios. Consiste de una Junta formada por tres personas cuyo Presidente es también el oficial ejecutivo de sus 350 empleados. De acuerdo con la Ley,³ las funciones de la Junta de Planificación incluyen no sólo el aspecto físico—reglas de zonificación, permisos de construcción y reglamentación del uso de la tierra para ciertos propósitos—sino también la planificación económica y fiscal. Esta última función implica que se planee para el desarrollo general económico de la Isla y para las inversiones de mejoras capitales de todos los departamentos, agencias y demás organismos gubernamentales, incluyendo las municipalidades y las corporaciones públicas. La División de Economía y Estadísticas de la Junta estudia las tendencias económicas y formula metas económicas y sociales de largo alcance de acuerdo con los recursos potenciales futuros. Su División de Finanzas y Plano Regulador, cuya responsabilidad es redactar los proyectos fiscales de más corto alcance, prepara un plan financiero para las mejoras capitales y los gastos de funcionamiento de todas las agencias del gobierno. Este programa es de seis años y está sujeto a revisiones anuales. La importancia del plan fiscal consiste en que provee el marco financiero dentro del cual se coordina bastante adecuadamente la ejecución de los programas gubernamentales anuales con miras a realizar sus fines de largo alcance.⁴

³ Ley número 213 del 12 de mayo de 1942, según enmendada, *Leyes de Puerto Rico Anotadas*, Título 23, Secciones 1-54.

⁴ Ya que las juntas de planificación continentales consisten de agencias municipales y regionales que se dedican casi exclusivamente al aspecto físico y no al económico o fiscal, es conveniente hacer algunos comentarios acerca de la manera en que esta Junta funciona en Puerto Rico, especialmente en su aspecto fiscal. El Programa Económico de Seis Años se basa primero en los estimados que prepara el Departamento de Hacienda en cuanto a los ingresos, y al crédito que el gobierno anticipa tener durante el año fiscal en ejercicio y el siguiente, y segundo en los estimados sometidos por todas las agencias y otros organismos gubernamentales sobre los gastos de funcionamiento y mejoras capitales que anticipan tener el próximo año fiscal y los cinco años siguientes. Luego de consultar con los jefes administrativos, de celebrar vistas públicas sobre estos cálculos, y de reunirse con el Gobernador y los representantes del Negociado del Presupuesto, la División de Finanzas de la Junta de Planificación prepara la copia final del Programa Económico de Seis Años. La parte referente al primer año es idéntica al Presupuesto Modelo que el Gobernador y el Negociado del Presupuesto formulan por separado.

El Programa de Seis Años y el Presupuesto Modelo se presentan a la legislatura el primer día de la sesión anual ordinaria. Pero mientras el Presupuesto Modelo es una declaración autorizada de las recomendaciones fiscales del Gobernador, el plan para los cinco años siguientes representa sólo un guía para el futuro. La proyección de gastos para el futuro no compromete al gobierno a hacer esas asignaciones en los próximos presupuestos modelos. En la práctica las recomendaciones previas de la Junta de Planificación siempre se modifican cuando se hace el Presupuesto Modelo; este último se basa en el análisis de todos los gastos de funcionamiento del gobierno, mientras que las primeras

El tercer ejemplo de administración efectiva, de acuerdo con la teoría formal, lo constituye el Negociado del Presupuesto. Esta agencia es vital para el ejercicio eficiente de la autoridad centralizada en Puerto Rico, pues es de hecho el principal instrumento mediante el cual el Gobernador controla, supervisa y coordina los programas gubernamentales. El Negociado lleva a cabo estas funciones de varias maneras. Tal vez la más importante es la preparación del proyecto de presupuesto que el Gobernador presenta anualmente, tarea en la cual tiene el poder de "reunir, relacionar, revisar, rebajar o aumentar" los cálculos de todas las entidades gubernamentales exceptuando los de la legislatura, del Tribunal General de Justicia y de la Oficina del Contralor.⁵ Una vez que las propuestas de este proyecto han sido convertidas, por lo general con modificaciones menores, en la Ley de Presupuesto, el Negociado aún tiene otras funciones reguladoras que realizar. La Ley tan sólo asigna sumas globales para los gastos de funcionamiento de cada agencia, pero ninguna de éstas puede gastar los fondos asignados hasta que el Negociado apruebe el informe detallado de lo que cada agencia se propone gastar. Es preciso obtener la previa aprobación del Negociado del Presupuesto para cualquier transferencia de fondos dentro de cada partida presupuestaria, para crear nuevos puestos y para contratar servicios de consulta. Por propia iniciativa puede crear reservas o congelar parte de las cantidades asignadas.⁶ También requiere de todos los departamentos y agencias de la rama ejecutiva que sometan un informe mensual sobre lo que han logrado en la ejecución de sus respectivos programas.

Además de estos amplios poderes de control fiscal, el Negociado

se basan solamente en el análisis de las mejoras capitales. A pesar de que no constituyen un compromiso firme, sus recomendaciones son de gran utilidad. Además de informar a la legislatura sobre los futuros planes ejecutivos, este plan obliga a cada entidad gubernamental a proyectar su programa hacia el futuro, a estimar los gastos y a distribuir en un período de seis años los fondos que se requieren para llevar a cabo sus programas.

El acumular, revisar y modificar los estimados de las agencias, debe brindarle a la Junta de Planificación una oportunidad para coordinar los proyectos y para armonizarlos con sus propios fines de largo alcance. Una de las principales dificultades hasta el presente ha sido, no obstante, que el programa fiscal de seis años de la División de Finanzas no ha estado bien coordinado con los proyectos más amplios de la División de Economía, y como resultado ni la División de Finanzas ni los departamentos y agencias poseen criterios adecuados a base de los cuales planear el futuro. La División de Finanzas ha propendido a ser demasiado pasiva en cuanto a los presupuestos tentativos de las agencias. Demasiadas veces ha limitado su actuación al formular el plan de seis años, a resolver diferencias de opinión o a reunir datos. Se está tratando de remediar esta situación por medio de esfuerzos para llevar los procesos de planificación fiscal y económica a una relación más íntima y fructífera.

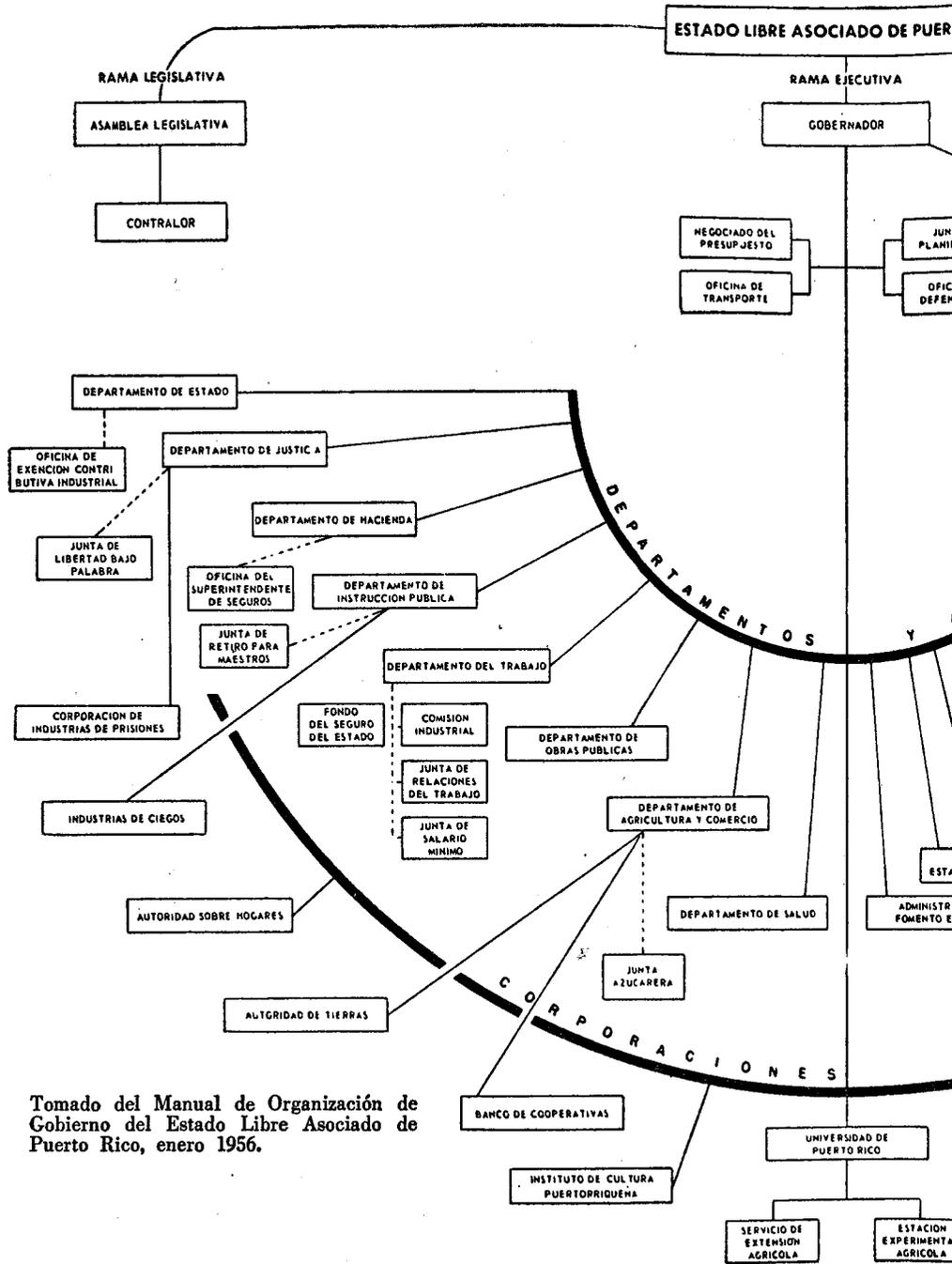
⁵ Los estimados de estos tres organismos gubernamentales tienen que ser incluidos en el Presupuesto Modelo según se someten al Negociado. Los presupuestos anuales de las corporaciones públicas y de las municipalidades no se incluyen en el Presupuesto Modelo. Véase la Ley número 213 del 12 de mayo, según enmendada, *Leyes Anotadas de Puerto Rico*, Título 23, Secciones 81-91.

⁶ Véase Negociado de Presupuesto, *La Actividad Presupuestaria en Puerto Rico, Informe Anual, 1953-54* (San Juan, 1955) pág. 12.

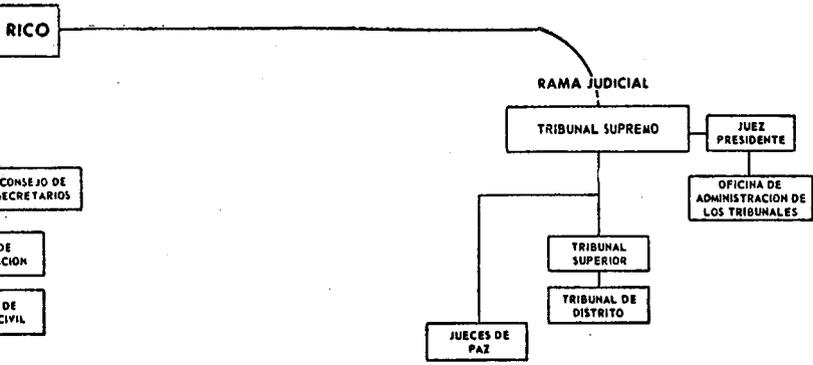
del Presupuesto tiene la responsabilidad de promover la eficiencia y economía en todo el gobierno del Estado Libre Asociado. Su División de Organización y Métodos estudia la estructura global y los procedimientos del gobierno para recomendar medios de mejorar la administración. La División organiza las unidades de Organización y Métodos de los departamentos y agencias y les presta ayuda, hace encuestas sobre problemas de administración a petición de los jefes de dichos organismos, estudia problemas administrativos de carácter general en el gobierno o referentes a las relaciones entre las agencias (v. gr., actividades de campo), mantiene programas de adiestramiento (v. gr., métodos de simplificar el trabajo), y publica mensualmente una revista, el *Boletín de Gerencia Administrativa*, y otros materiales sobre este tópico que se distribuyen ampliamente dentro del servicio gubernamental. Hasta el presente, una de las consecuencias más significativas de estas actividades es que han servido para inculcar en el servicio civil, que es relativamente nuevo e inexperimentado, una actitud profesional hacia el empleo en el gobierno y una creciente familiaridad con los métodos administrativos modernos.

Por varias razones, la administración de personal no ha logrado en Puerto Rico tan alto nivel de excelencia como los servicios de asesoría antes mencionados. Aunque existe desde 1907 una ley de servicio civil, el tránsito de un sistema de reparto del botín a un sistema de méritos no ocurrió hasta 1947, cuando se adoptó la actual Ley de Personal.⁷ Conforme a la teoría formal, la Ley provee un alto grado de centralización en el manejo de asuntos de personal, y la Oficina de Personal, que administra la Ley, ha mantenido un control fuerte, con miras a desarrollar un servicio civil libre de patronazgo político y favoritismo personal. Uno de los resultados ha sido cierta falta de flexibilidad de normas y procedimientos, lo que a su vez ha dado lugar a quejas de que las necesidades de personal no se satisfacen adecuadamente, o se cubren después de exasperantes atrasos. Esta clase de críticas (no del todo ausente aun en el gobierno federal donde la administración de personal está mucho más descentralizada que en el Estado Libre Asociado) pierde algo de su fuerza cuando se toma en consideración la escasez crónica de personal adiestrado, incluyendo la ayuda secretarial. Sin embargo, debido a su afán de hacer cumplir sus propias reglas internas, la Oficina de Personal algunas veces parece descuidar los intereses y requisitos legítimos de las agencias. Una de las razones de ello es la falta de coordinación entre esta Oficina y los departamentos y agencias a las que sirve. Como no forma parte de la Oficina

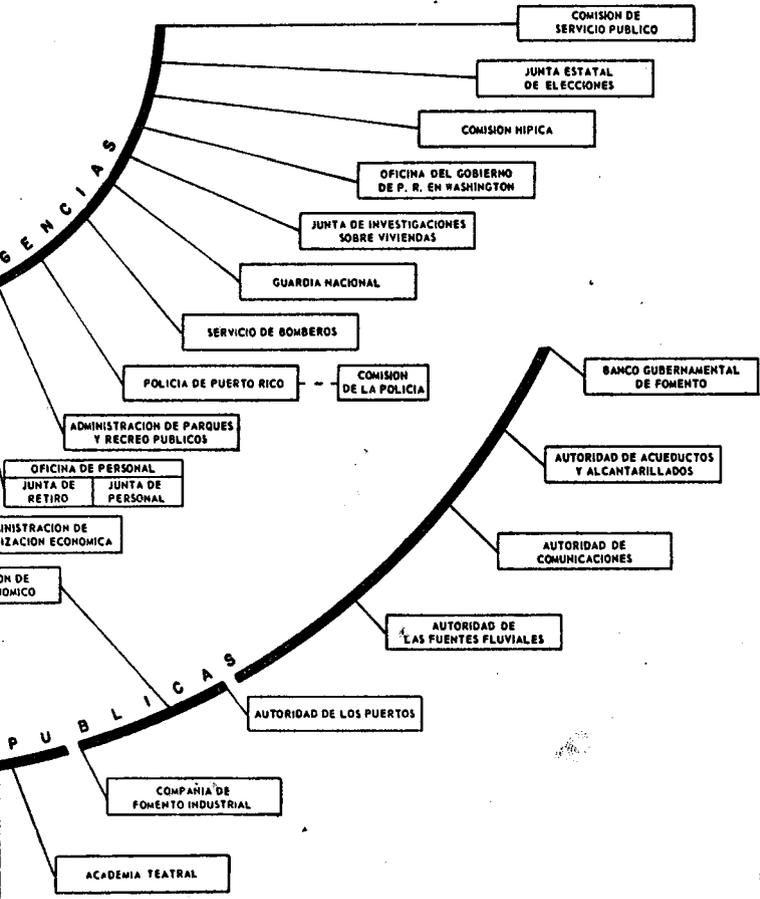
⁷ Ley número 345 del 12 de mayo de 1947, según enmendada, *Leyes de Puerto Rico Anotadas*, Título 3, Secciones 641-698. Véase John C. Honey, "Personnel Administration in Puerto Rico", *Public Personnel Review*, Vol. IX (1948), págs. 59-65.



Tomado del Manual de Organización de Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, enero 1956.



CONSEJO DE SECRETARIOS
 DE
 DE
 DE CIVIL



del Gobernador puede seguir un curso independiente, siempre y cuando el Gobernador mantenga su política de no intervenir. Esta actitud, que él adoptó hacia los asuntos de personal desde que se estableció la Oficina,⁸ es admirable en las razones que la motivan, pero ha dado resultados negativos.

Departamentos y agencias. La simetría del organograma sugiere que las principales funciones de la rama ejecutiva están cuidadosamente distribuidas entre las distintas agencias y departamentos, y, ciertamente, en la práctica sus respectivas jurisdicciones están claramente delimitadas. En algunos casos, sin embargo, existe la duplicación de estructuras y funciones. Esto puede observarse en la falta de coordinación que prevalece entre los programas de rehabilitación y desarrollo de las comunidades rurales de la Isla, donde reside más de la mitad de la población. Tres agencias distintas del Estado Libre Asociado, que a veces compiten entre sí, prestan servicios a la gente del campo: la Administración de Programas Sociales del Departamento de Agricultura y Comercio, el Servicio de Extensión Agrícola de la Universidad de Puerto Rico y la División de Educación de la Comunidad del Departamento de Instrucción Pública. Es sabido que las diferencias de perspectiva han solido crear conflictos entre estas tres agencias y hasta han resultado en programas contradictorios entre sí.

Una dispersión parecida de la responsabilidad ha existido en el fomento de las cooperativas, una de las empresas que más ha interesado a Puerto Rico, así como a otros países poco desarrollados económicamente. Dentro del Departamento de Agricultura y Comercio no menos de cuatro agencias entienden en este asunto; el Servicio de Extensión Agrícola mantiene un programa; el Departamento de Instrucción Pública tiene otro; y en la Universidad existe un Instituto de Cooperativas.⁹ Otro ejemplo de superposición o conflicto encuéntrase en el programa de viviendas. La Autoridad de Hogares de Puerto Rico, la Junta de Investigación sobre Hogares y la Administración de Programas Sociales del Departamento de Agricultura y Comercio, y además

⁸ Un aspecto anómalo de lo que es razonablemente un servicio civil "puro", lo constituye el hecho de que en la mayoría de los departamentos y agencias del Estado Libre Asociado se permite a algunos empleados recoger dinero para el Partido Popular Democrático. Se estima que la mayor parte de las entradas del partido (los estimados llegan al 90 por ciento, aunque nunca se han publicado las cifras) proviene de contribuciones más o menos voluntarias de parte de los empleados del gobierno. Esta práctica ha sido utilizada por todos los partidos en el poder desde que comenzó en la Isla el gobierno por mayoría. La Junta de Personal de Puerto Rico la criticó severamente, aunque sin resultado aparente, en su decisión *Caso de Roberto Cruz López*, 3 de abril de 1952 (Documento inédito, aunque público, en el archivo de la Junta).

⁹ La falta de coordinación entre estas agencias, al igual que el deseo del Gobernador de extender el uso de las técnicas de cooperativismo, condujo a que se expidiese una orden ejecutiva que establecía la Oficina de Fomento Cooperativo, cuyas funciones y poderes aún tienen que ser determinadas por ley. Véase *El Mundo* (San Juan, Puerto Rico) 30 de julio de 1955, *et-seq.*

tres entidades municipales, tienen responsabilidades en esta materia, con el resultado de que a veces funcionan en direcciones contrarias, ya que no hay una política global para la Isla en lo que respecta a viviendas. Podrían citarse otros ejemplos, pero por lo general el diagrama nos pinta un cuadro real al presentar los departamentos y agencias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico como separados en cuanto a sus funciones, y a la vez unidos en la centralización que supone el hecho de que cada uno es responsable directamente ante el jefe ejecutivo.

Juntas, comisiones y corporaciones públicas. De acuerdo con la teoría formal, que desaprueba de juntas y comisiones independientes, el organograma nos muestra sólo cuatro agencias de esta naturaleza: la Comisión de Servicio Público, la Junta Estatal de Elecciones del Estado Libre Asociado, la Comisión Hípica y la Junta de Investigaciones sobre Hogares. Aunque unas diez juntas y comisiones aparecen en el organograma unidas a una u otra agencia o departamento ante el cual se supone sean responsables, tal suposición no es correcta. En la práctica funcionan independientemente de los organismos con los cuales están formalmente vinculadas. La Junta de Relaciones del Trabajo, por ejemplo, aparece ligada en el organograma con el Departamento del Trabajo, pero funciona como un cuerpo autónomo.

De acuerdo con la teoría formal, cuya propensión hacia la centralización se extiende hasta las corporaciones públicas, seis de las doce corporaciones mencionadas en el organograma están ligadas, según mencionamos antes, con departamentos y agencias.¹⁰ La estructura interna de estas corporaciones públicas refleja la íntima conexión indicada por el organograma. En cinco de los seis casos (la excepción es el Banco de Cooperativas), la corporación no posee una junta de directores, cuya existencia es el indicio más común de la autonomía. En cambio la administra un director ejecutivo, a quien nombra, con la aprobación del Gobernador, el jefe de la agencia o departamento con el cual la corporación está vinculada. Esta forma extrema de centralización ha sido criticada por cuanto coarta la flexibilidad de funcionamiento y procedimientos. Normalmente esta flexibilidad es la ventaja que se busca cuando se recurre a la corporación pública.¹¹ La omisión de la junta de directores podría también criticarse como impedimento

¹⁰ *Supra*, pág. 1. Las seis corporaciones son: Industrias de Prisiones (Departamento de Justicia), La Corporación de Industrias de Ciegos (Departamento de Instrucción Pública), la Autoridad de Tierras y el Banco de Cooperativas (Departamento de Agricultura y Comercio), y la Compañía de Fomento Industrial y la Autoridad de los Puertos (Administración de Fomento Económico).

¹¹ Véase Pedro Muñoz Amato, en Marshall Dimock *et al.*, *La Reorganización de la Rama Ejecutiva* (Río Piedras: Escuela de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1951) págs. 72-80.

a una de las posibles formas de participación del ciudadano en los asuntos públicos; pero esto, debe consignarse, es un desiderátum por el cual ni la *élite* política puertorriqueña ni el público en general han tenido gran aprecio.

Según indican los comentarios previos, lo que se reclama para la teoría formal de organización administrativa no se ha logrado totalmente en la experiencia puertorriqueña. La rama ejecutiva del gobierno presenta ciertas aplicaciones poco satisfactorias de la teoría y algunas desviaciones claras de ésta. Sin embargo, debe reconocerse que esta rama, en conjunto, se adhiere con considerable fidelidad a los puntos principales de la teoría, particularmente en lo que respecta a su dogma fundamental, la centralización de la autoridad en el jefe ejecutivo. También es verdad que, a pesar de casos que hacen excepción, los programas y normas más importantes del gobierno están bien controlados y coordinados. Prima facie podría alegarse que el mérito principal por la eficiencia de la administración del gobierno del Estado Libre Asociado recae sobre la estructura compacta y bien organizada de la rama ejecutiva.

Pero en realidad tal conclusión es injustificada. El buen funcionamiento del gobierno se explica mejor con otras razones, entre ellas el hombre que actualmente ocupa el cargo de Gobernador del Estado Libre Asociado, la naturaleza del proceso político de Puerto Rico, y la sociedad puertorriqueña en sí. Estos asuntos se tratarán a continuación, pero su significado no podría apreciarse debidamente sin algún conocimiento del proceso por el cual la teoría formal de organización administrativa se llevó a la práctica en forma tan cabal.

II. CÓMO SE LOGRARON LAS REFORMAS

Por de pronto debe señalarse que la reorganización de la rama ejecutiva de Puerto Rico se logró sin la ayuda de grupos de ciudadanos u opinión pública organizada. La Liga de Mujeres Votantes, por ejemplo, no ejerció influencia alguna, por la excelente razón que esa organización no existe en Puerto Rico. Ni una sola voz se oyó entre los grupos cívicos tales como la Cámara de Comercio de Puerto Rico y las prósperas organizaciones que sirven a la comunidad comercial y profesional. Ninguna organización *ad hoc* jugó parte en la iniciación del movimiento reformador, ni contribuyó a obtener el respaldo popular para las reformas propuestas. El público en general nunca participó. La tarea reorganizadora, en su totalidad, fue llevada a cabo por los dirigentes políticos que han estado en el poder desde 1941 y por los funcionarios administrativos asociados desde entonces con ellos.

La situación antes de 1941. Nada se había hecho antes de 1941 para reorganizar la rama ejecutiva porque ésta estaba internamente dividida. Conforme a las Leyes Orgánicas de 1900 y 1917¹² (legislación del Congreso federal que servía de ley fundamental a Puerto Rico) el Gobernador era nombrado por el Presidente, cuya práctica invariable consistía en designar a un norteamericano. Por lo regular esta persona no tenía interés previo en Puerto Rico ni sabía español, y exceptuando un historial de utilidad para el partido en el poder en Washington, poseía pocos méritos para la plaza. Aunque la Ley Orgánica de 1917 había autorizado al Gobernador a nombrar a sus jefes de departamento (exceptuando al Procurador General y al Comisionado de Instrucción Pública que continuaron siendo nombrados por el Presidente), los nombramientos del Gobernador debían ser confirmados por el Senado insular. Esta última disposición le daba al partido de la mayoría en el Senado el control virtual sobre los nombramientos del Gobernador, ya que normalmente rehusaba ratificar la designación de cualquier persona que no le fuera aceptable desde el punto de vista político. Por tanto, el Consejo Ejecutivo (denominación colectiva para los jefes de departamento) consistía principalmente de puertorriqueños responsables, no ante el Gobernador, sino ante el jefe del partido de la mayoría, quien solía ocupar el puesto de Presidente del Senado.

Con el correr de los años la legislatura ensanchó la brecha entre el primer ejecutivo y sus jefes de departamento, al conferir un gran número de funciones al Consejo Ejecutivo en lugar del Gobernador. La legislatura también había liberado a los departamentos y agencias del control ejecutivo creando fondos "segregados" o especiales para muchas de sus actividades. La práctica común era asignar una porción o porcentaje de diversas recaudaciones de impuestos para las actividades gubernamentales más favorecidas. Ya para 1941 existía un millar de tales fondos, que representaban más de la mitad de los gastos del gobierno — todos ellos fuera del presupuesto anual del Gobernador, y fuera de su control.¹³ El primer borrador del presupuesto mismo era preparado por el Auditor, quien, nombrado por el Presidente, era nominalmente responsable ante el Gobernador, pero a menudo estaba en desacuerdo con él y nunca fue miembro de su gabinete.

Los comienzos de la reforma. Esta situación cambió drásticamente en el año 1941. Como resultado de las elecciones de noviembre de 1940, un nuevo partido llegó al poder en la legislatura, el Partido

¹² 31 Stat. 77 y 39 Stat. 951.

¹³ Véase Rexford Guy Tugwell, *The Stricken Land* (Garden City: Doubleday and Co., 1947), págs. 265-266, y Comisión de Reorganización, *Informe sobre la Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico* (San Juan 1949), pág. 33.

Popular Democrático, fundado en 1938 por Luis Muñoz Marín, quien fue electo Presidente del Senado. A diferencia de los partidos anteriores, cuya preocupación principal había sido el status político de Puerto Rico *vis-à-vis* de los Estados Unidos, el Partido Popular Democrático subió al poder con un mandato del pueblo para que se hiciera algo constructivo con el fin de resolver los urgentes problemas sociales y económicos de la Isla, desatendidos por largo tiempo. Fue afortunado para el Partido (y gracias en parte a sus diligencias) que en esa coyuntura el Presidente Roosevelt nombrara Gobernador a Rexford G. Tugwell. Tugwell, quien ya estaba bien impuesto de los problemas de Puerto Rico y tenía un verdadero instinto reformista, se hallaba en buena disposición de ánimo para cooperar plenamente con el nuevo partido en el logro de su ambicioso programa.

Habiendo tenido amplia experiencia administrativa en el Nuevo Trato y como presidente de la Comisión de Planificación de la ciudad de Nueva York en la época de La Guardia, Tugwell, en contraste con los dirigentes políticos del Partido Popular Democrático, estaba familiarizado con las técnicas modernas de gerencia administrativa, y su celo reformador se extendió también a este campo. A principios de 1942 persuadió a Muñoz de que el Gobierno necesitaba un Negociado de Presupuesto y una Junta de Planificación. Muy pronto se adoptó un proyecto de ley que creaba estas agencias, no exactamente como Tugwell quería, pero bastante de acuerdo con sus especificaciones.¹⁴

Los jefes de departamentos y agencias nombrados por el Gobernador Tugwell luego de consultar con Muñoz, resultaron ser un grupo de jóvenes y dinámicos administradores, consagrados a su tarea. La mayor parte fueron reclutados entre la clase media culta y algunos entre el profesorado de la Universidad de Puerto Rico. Por iniciativa de estos funcionarios ejecutivos y con el respaldo de Tugwell y Muñoz se trajeron de los Estados Unidos especialistas en gerencia administrativa para examinar y mejorar las estructuras y los procedimientos administrativos. La adopción de la Ley de Personal, ya mencionada, cuenta entre los muchos cambios que resultaron de las investigaciones realizadas de 1944 a 1949.

Reorganización total. La segunda etapa del programa de reorganización de Puerto Rico empezó en 1949. En 1947 el Congreso había enmendado la Ley Orgánica, permitiendo a los puertorriqueños elegir

¹⁴ Véase Rexford Guy Tugwell, *The Place of Planning in Society* (San Juan: Junta de Planificación de Puerto Rico, Ensayo Técnico Núm. 7, 1954), págs. 7-16. Para un informe detallado del programa de reorganización del 1942 al 1952, véase Martin C. Clapp, "Management Improvement in Puerto Rico", *Public Administration Review*, Vol. XII (1952, págs. 27-35. Para desarrollos más recientes, véase José R. Noguera, "Progreso Administrativo en el Gobierno de Puerto Rico en los Últimos Años", *Boletín de Gerencia Administrativa*, Vol. IV, número 45 (1955) págs. 3-15.

su propio gobernador desde entonces.¹⁵ En las elecciones de 1948 Muñoz Marín fue electo Gobernador. Como es de suponer, este cambio en la estructura aumentó considerablemente la importancia de este puesto ante los ojos de los dirigentes políticos puertorriqueños. Mientras que a partir de 1900 su propósito era limitar y en lo posible invalidar los poderes del Gobernador (y como ya hemos visto por medio de la legislatura habían adquirido gran habilidad para atarle las manos y hasta para dejarlo a un lado) ahora comprendían la necesidad de suprimir las antiguas restricciones y dejarlo gobernar. Aunque ésta era razón suficiente para lanzarse a un programa de reorganización en gran escala, cierto factor relacionado con estos cambios le dio más fuerza a esta necesidad. Un serio problema de coordinación había surgido en el tumulto de agencias especiales que habían sido creadas para realizar el programa de reformas sociales y económicas del Partido Popular Democrático durante los primeros años entusiásticos de su ascenso al poder. Se pensó, por esta razón, que la centralización de estas agencias bajo el Gobernador electo era imprescindible, si habían de realizarse los fines de bienestar social del partido.

Poco después de tomar posesión en enero de 1949, el Gobernador Muñoz Marín propuso un proyecto de reorganización que fue adoptado por la legislatura.¹⁶ Este proyecto estipulaba el establecimiento de una comisión que hiciese recomendaciones en base a un estudio de la rama ejecutiva, y determinaba el procedimiento a seguir para hacer efectivos los planes de reorganización que propusiera el Gobernador. Esta ley proveía que sus propuestas fueran sometidas a la legislatura al principio de una sesión y que entrarían en vigor el día siguiente de levantarse la sesión a menos que hubieran sido específicamente rechazadas por resolución concurrente.

Una Comisión de Reorganización empezó la labor en junio de 1949 y en octubre de ese año había completado su investigación y rendido su informe.¹⁷ El Gobernador y sus ayudantes revisaron luego las recomendaciones de la Comisión, aceptándolas en su mayoría y modificando o rechazando otras. Redactaron catorce planes de reorganización para ser sometidos a la legislatura, once de los cuales ya estaban preparados al comenzar la sesión ordinaria en febrero de 1950. Los tres

¹⁵ Ley del Gobernador Electivo, 61 *Stat.* 770.

¹⁶ Ley Núm. 140 del 28 de abril de 1949.

¹⁷ La Comisión se componía de James H. Rowe, Jr. (Presidente), Louis Brownlow, y cinco puertorriqueños: dos miembros influyentes de la mayoría del Partido Popular Democrático en la Legislatura, uno senador y el otro representante; el presidente de la Junta de Planificación; el Director de la Oficina de Personal; y un ciudadano prominente quien pertenecía al partido Republicano (Estadista). Arnold Miles, del Negociado del Presupuesto de los Estados Unidos, dirigió el personal de investigación de la Comisión, el cual se componía de siete puertorriqueños, cinco norteamericanos y tres consultores, también norteamericanos. Véase Comisión de Reorganización, *op. cit.*, pág. 164.

restantes fueron sometidos en junio de ese año para ser considerados durante una sesión extraordinaria. Solamente uno de los catorce proyectos fue rechazado.¹⁸ De tal modo las principales recomendaciones de la Comisión se pusieron en vigor antes de que transcurriera un año de haber rendido su informe. Estas reformas transfirieron la mayoría de las funciones del Consejo Ejecutivo al Gobernador, reforzaron los servicios auxiliares y renovaron la rama ejecutiva en tal forma que dieron lugar a la estructura ortodoxa y profesional representada en el organograma antes descrito.

Reformas posteriores a la Constitución. La fase final del programa de reorganización, la de consolidación y detalle de reformas, se remonta a la Constitución del Estado Libre Asociado. Redactada en 1952, el mismo año el pueblo de Puerto Rico la aprobó y el Congreso la ratificó.¹⁹ La Constitución en sí contribuyó con sólo una o dos reformas a la rama ejecutiva,²⁰ pero la misma brevedad y simplicidad del artículo referente a esta rama facilitó las organizaciones futuras.²¹ Desde 1952 se ha renovado uno que otro aspecto de la estructura y funciones de varias agencias y departamentos ejecutivos. Muchos de los cambios han ocurrido por acción legislativa, mientras que otros se realizaron por órdenes administrativas de las mismas agencias de acuerdo con los poderes concedidos por la legislación vigente. En este período postconstitucional, al igual que durante los diez años de reforma ad-

¹⁸ La legislatura rechazó el Plan Número 9, el cual proponía que el Programa de Emergencia de Guerra, una agencia de obras públicas, fuese incorporado al Departamento del Interior. Como el Programa de Emergencia de Guerra tenía su propio equipo de construcción (mientras que el Departamento del Interior funcionaba a base de contratos con firmas privadas) y tenía buen personal, eficiencia y flexibilidad, había llegado a ser un instrumento favorito de los líderes locales del Partido Popular Democrático para conseguir que se hicieran obras de construcción públicas en sus pueblos. Como quedaba fuera del servicio civil clasificado, también se prestaba para hacer nombramientos a base de favoritismos políticos y personales. Por estas razones se desarrolló suficiente resistencia en la legislatura para impedir que se ejecutase el plan. Finalmente, el Programa de Emergencia de Guerra se transfirió al Departamento de Obras Públicas (antes del Interior) por la Resolución Conjunta Núm. 90 del 13 de junio de 1953.

¹⁹ 66 Stat. 327. El texto oficial en español de la Constitución del Estado Libre Asociado se encuentra en *Leyes de Puerto Rico Anotadas*, título 1, págs. 181-222. Véase también *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, CCLXXXV (enero, 1953) págs. 153-166.

²⁰ La Constitución estableció el Departamento de Estado y separó la preintervención de cuentas de la fiscalización de cuentas. Bajo la Ley Orgánica ambas eran de la responsabilidad del Auditor, a quien nombraba el Presidente de los Estados Unidos. El Artículo III, Sección 22, asigna la fiscalización de cuentas a un nuevo oficial—un Contralor autónomo a quien nombra el Gobernador por un período de diez años, con el consejo y consentimiento de ambas cámaras. El Contralor podrá ser separado de su cargo sólo mediante un juicio de residencia. Las funciones de preintervención de cuentas del antiguo Auditor se transfirieron al Secretario de Hacienda por la Ley número 10 del 24 de julio de 1952 (*Leyes de Puerto Rico Anotadas*, Título 3; Secciones 221-237).

²¹ Véase Víctor Gutiérrez Franqui y Henry Wells, "The Commonwealth Constitution", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. CCLXXXV (enero, 1953) págs. 33-41.

ministrativa que le precedieron, el Gobierno del Estado Libre Asociado se ha valido mucho de las investigaciones y consejos de los peritos norteamericanos, incluyendo los servicios de empresas de consulta sobre asuntos de gerencia administrativa como la Barrington Associates y la Public Administration Service. La parcialidad de estas organizaciones por la teoría formal de organización administrativa ha tenido bastante influencia en la clase de reformas que se adoptaron.

Según puede advertirse en esta relación, la reorganización de la rama ejecutiva de Puerto Rico ha sido un proceso relativamente poco penoso. No fue necesario movilizar la opinión pública en su favor; es más, nunca se la tuvo en cuenta. Excepto durante el comienzo de la administración de Tugwell, se podía traer peritos del exterior y llevar a cabo sus recomendaciones sin provocar críticas ni comentarios. Los funcionarios ejecutivos y los administradores eran reformadores entusiastas y la cooperación entre las ramas ejecutiva y legislativa permitió que las reformas propuestas cristalizaran en legislación con gran celeridad. En corto tiempo el esfuerzo reorganizador ha logrado cambios en la estructura y funcionamiento de la rama ejecutiva sin paralelo en ninguna parte de los Estados Unidos.

III. POR QUÉ SE HACEN LAS COSAS EN PUERTO RICO

¿Por qué es que el cumplimiento de la reorganización administrativa en Puerto Rico difiere en forma tan marcada de lo que ha acontecido en los gobiernos estatales y el gobierno federal de los Estados Unidos? ¿Por qué no se ha tropezado en la Isla con los contratiempos y fracasos que son frecuentemente el destino de los movimientos reorganizadores en los Estados Unidos? Las respuestas a estas preguntas son instructivas porque también nos explican el porqué de la coordinación y el control eficiente de la rama ejecutiva, y por qué el Gobierno ha tenido bastante éxito en su lucha con formidables problemas económicos y sociales.²²

Gobierno de partido. En primer lugar, la Isla goza de algo muy parecido a lo que en las ciencias políticas muchos norteamericanos llaman "gobierno de partido". El Partido Popular Democrático ha tenido un control inatacable de la Legislatura y de la Rama Ejecutiva desde

²² Para un resumen reciente y una crítica de la política social y económica del Gobierno de Puerto Rico, véase Milton C. Taylor, "Puerto Rico: Recovery or Relapse?" *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. XIV (1955), págs. 225-239. Véase también Gordon K. Lewis, "Puerto Rico: A Case Study of Change in an Underdeveloped Area", *Journal of Politics*, XVII (1955), páginas 614-650, publicado en español en *La Torre*, Universidad de Puerto Rico, Vol. IV (1955) págs. 147-180, bajo el título "Puerto Rico: Estudio de un caso de cambio en una región subdesarrollada".

1949 —y para todo propósito desde 1941. No sólo el Partido Popular Democrático, sino también los dos partidos de la minoría (el Partido Independentista y el Partido Estadista) se caracterizan por su disciplina eficaz, un alto grado de centralización y una firme responsabilidad ante sus respectivos programas. Una vez que se declara que la reorganización, o cualquier otra cosa, es parte del programa del partido de la mayoría, por lo general no tarda en llegar el respaldo legislativo y ejecutivo.²³

El liderato de Muñoz Marín. La segunda razón es la naturaleza del liderato que determina la política del Partido Popular Democrático. Aquí la influencia dominante es el fundador y presidente del partido Luis Muñoz Marín. El Gobernador Muñoz Marín es uno de esos líderes excepcionales que posee una atracción casi carismática para el pueblo,²⁴ y que a la vez tiene un alto sentido de su responsabilidad pública y sabe apreciar los valores democráticos. En vista de esta combinación de cualidades es aún más sorprendente que Muñoz sea también un buen jefe ejecutivo, tanto en el gobierno como en el partido. Un indicio de su aptitud como administrador es su habilidad para estar al tanto de los detalles sin ofuscarse con ellos ni perder la perspectiva de la política general y de las aspiraciones fundamentales. Otra característica suya es la disposición para escoger subalternos capaces de llevar a cabo los programas que él ha aprobado; la mayoría de sus jefes de departamentos y agencias tienen adiestramiento profesional en la clase de tarea que han de realizar —por ejemplo, un economista está a cargo de la Junta de Planificación, un ingeniero encabeza el Departamento de Obras Públicas, un médico el Departamento de Salud. Por último, Muñoz Marín tiene la habilidad de imponerse a sus subalternos y llamarlos a capítulo (en ocasiones públicamente)²⁵ sin perder por eso su lealtad.

²³ La literatura escrita por los norteamericanos entusiasmados con el gobierno de partido le da muy poca atención al efecto que éste podría tener en la rama legislativa si se siguiese en los Estados Unidos. Si se tiene en mente la experiencia de Puerto Rico, un resultado del impacto del gobierno de partido en el sistema típico norteamericano de la separación de los poderes, sería que la legislatura tendría que luchar con grandes desventajas para mantener su función como contribuidor importante al proceso gubernamental. Es evidente que obras como las de E. E. Schattschneider, *Party Government* (Nueva York: Reinhardt and Co., 1942) y American Political Science Association, Committee on Political Parties, *Toward a More Responsible Two-Party System* (Nueva York: Reinhardt and Co., 1950) no demuestran conciencia de este problema.

²⁴ Las razones que explican la popularidad de Muñoz se discuten en Henry Wells, "Ideology and Leadership in Puerto Rican Politics", *American Political Science Review*, Vol. XLIX (1955), págs. 22-39. La versión española de este ensayo se publicó en *La Torre*, Universidad de Puerto Rico, Año III, Núm. 10, abril-junio 1955, págs. 23-50, bajo el título "Ideología y Liderato en la Política de Puerto Rico".

²⁵ Un ejemplo reciente es el caso de un miembro prominente de la familia oficial quien, en un discurso que pronunció para una convención de hombres de negocio y profesionales norteamericanos, hizo varios comentarios a los cuales el Gobernador objetó

La preeminencia de Muñoz Marín entre los dirigentes de su partido, inclusive las figuras más importantes de la rama ejecutiva y la rama legislativa, se explica en parte por la fuerza y la atracción de su personalidad, el factor decisivo de su popularidad entre el pueblo en general. Su prestigio entre la élite política se debe también a su íntima comprensión de los asuntos políticos y gubernamentales, a la forma imaginativa con que encara los problemas, y a su costumbre de no tomar acciones precipitadas. Aunque su capacidad para suscitar el apoyo esencialmente emocional del electorado es el centro vital de su poder, las decisiones de gobierno son fundamentalmente racionales. Es decir, las decisiones principales tienen lugar luego de discutirse cuidadosamente las alternativas con los líderes ejecutivos y legislativos a quienes el Gobernador consulta con regularidad. Además de las reuniones semanales del gabinete, a las cuales asisten los cuatro o cinco jefes de las agencias principales y los secretarios de departamento, el Gobernador celebra reuniones frecuentes con dirigentes ejecutivos y legisladores individualmente y en grupos, para discutir los proyectos y problemas pendientes.

Se oye decir que los hombres que rodean a Muñoz Marín son a veces demasiado deferentes hacia sus opiniones y reacios a discutir con él y decirle algunas verdades, y esto puede ser cierto. Su posición entre las personas con las que se asocia, muchas de las cuales son bastante más jóvenes que él,²⁶ jamás podría describirse como la de *primus inter pares*. Tampoco puede negarse que, por regla general, los programas gubernamentales no llegan a realizarse a menos que el Gobernador tome un interés personal en ellos. Como él no tiene ni la inclinación ni el tiempo disponible que se requiere para atender todo lo que debe hacerse, ciertos proyectos se estancan. En el campo de la agricultura, por ejemplo, los costosos atrasos en redactar y llevar a cabo un programa para las tierras rescatadas del Valle de Lajas, y los conflictos personales y la disparidad de pareceres existentes desde largo tiempo entre la Autoridad de Tierras y el Departamento de Agricultura y Comercio, podrían atribuirse en gran parte a que los jefes adminis-

públicamente sobre la base de que no estaban de acuerdo con la política oficial. El contrito funcionario se sintió obligado a anunciar a la prensa que no había leído el discurso de antemano y que no está de acuerdo con las frases que el escritor había puesto en su boca. (*El Mundo*, San Juan, Puerto Rico, octubre 7-11, 1955). El funcionario en cuestión continúa realizando su eficiente trabajo como administrador de una de las más importantes agencias del Estado Libre Asociado.

²⁶ Al escribir este artículo (marzo, 1956), la edad promedio de los doce líderes administrativos en el círculo íntimo de Muñoz Marín es de 44.6 años. De estos doce, siete son jefes de departamentos y cinco son jefes de agencias. Aunque parezca increíble, la mayoría de ellos ha tenido puestos ejecutivos de importancia durante los últimos quince años. Los ocho o diez líderes legislativos más allegados a Muñoz tienen, como promedio, 55 años. Muñoz tiene 58.

trativos vacilan en actuar a menos que estén seguros de tener el respaldo de Muñoz.

A pesar de estas consecuencias enojosas, pero indudablemente inevitables, de la centralización extrema, no puede negarse que la habilidad de Muñoz Marín como jefe ejecutivo le ha permitido mantener una compleja maquinaria gubernamental funcionando en un alto nivel de eficiencia. Siempre y cuando Muñoz respalde los acuerdos a que haya llegado con sus asociados, dichos acuerdos se pondrán en práctica porque llevan consigo no sólo el prestigio de su aprobación sino también la colaboración de hombres de capacidad y dedicación del segundo nivel de la dirección partidaria y administrativa.²⁷

Una sociedad homogénea. Por último, otra razón por la cual la reorganización de la rama ejecutiva fue fácil y completa, y el Gobierno de Puerto Rico funciona bien, es la naturaleza de la sociedad misma. He aquí la razón más significativa, porque contribuye a explicar los factores examinados anteriormente. La sociedad puertorriqueña es singularmente homogénea, como puede observarse en la ausencia casi total de arraigados conflictos sobre valores. La Isla siempre ha estado notablemente libre de tensiones raciales, controversias religiosas y antagonismos de clase. Aunque su topografía está dividida entre llanos y montañas y su clima incluye zonas de barlovento y sotavento, lo que da lugar a las correspondientes diferencias agrícolas, la Isla es pequeña —tres cuartas partes del tamaño de Connecticut— y no hay verdadero regionalismo entre sus habitantes. Las características positivas de esta homogeneidad son: un sólo lenguaje, el español, y una cultura común derivada de España pero ya bastante modificada a través de más de medio siglo de relaciones con los Estados Unidos. Lo más importante es que los valores básicos de la sociedad están tan generalizados que dan la impresión de ser los mismos en toda la Isla.

Las consecuencias políticas de esta homogeneidad son variadas e ilustrativas. Por un lado, el acuerdo general es tan amplio que deja lugar a muy poca discusión. La única cuestión de importancia es el status político con respecto a los Estados Unidos. Aún en este asunto están desapareciendo paulatinamente las bases jurídicas y afectivas de ese sedimento de la época colonial. Fuera de esta cuestión, los tres partidos de la Isla proponen virtualmente la misma plataforma política, es decir, un programa de bienestar público como solución de los problemas sociales y económicos. En segundo lugar, la disciplina partidaria puede ser fuerte, debido, por lo menos en parte, a que no hay grupos con intereses creados capaces de doblegar la legislatura o los administra-

²⁷ Los comentarios hechos en los párrafos previos se basan principalmente en conversaciones que el autor ha sostenido con los Populares que participan en el proceso de hacer decisiones.

dores a su voluntad. La ausencia de sentimientos intensos de clase, religiosos, raciales, o regionalistas inhibe el desarrollo de tales grupos, y como consecuencia su impacto en la política puertorriqueña es insignificante.²⁸ Bajo estas circunstancias los dirigentes del partido de la mayoría, si así lo quieren, pueden tratar los asuntos de estado de conformidad con sus propios méritos, y no en términos de ventajas partidarias o personales.

Finalmente, encontramos una actitud hacia el liderato, compartida por la mayoría de la gente, que permite comprender mejor no sólo el predominio de Muñoz Marín, sino también la prontitud con que se aceptó la fuerte centralización del poder en el primer ejecutivo, según la tesis de la teoría formal. Como en muchos países latinoamericanos, en Puerto Rico ha existido por largo tiempo una tradición de respetar la autoridad personal y depender de ella, una actitud y forma de comportamiento a veces denominada "personalismo". Se deriva en parte de un pasado colonial durante el cual, primero los gobernadores reales, y luego los norteamericanos y sus agentes, tenían un monopolio virtual del poder político, y en parte del sistema semifeudal de tenencia de la tierra, que por muchas generaciones colocó a los grandes hacendados en un papel paternal en relación a todos los que de ellos dependían para ganarse la vida. También nace, indudablemente, de la influencia secular de una iglesia jerárquica sobre las costumbres y actitudes, y de la antigua estructura familiar española, en la cual la autoridad paterna era indiscutible. Aunque hay motivos para creer que el "personalismo" tradicional ha menguado actualmente en Puerto Rico, su influencia subsiste, según puede comprobarse en el hecho de que, en cualquier nivel de la pirámide política, los puertorriqueños tienden a aceptar un liderato dominante sin reparos ni resentimientos, siempre y cuando sea paternal en su ejercicio del poder.²⁹

Esta actitud ha tenido mucho que ver con el proceso de reorgani-

²⁸ Debiera señalarse, sin embargo, que en meses recientes ha comenzado a desarrollarse un ejemplo de las actividades de los grupos de presión que acostumbramos tener en los Estados Unidos. Los esfuerzos de la Administración de Estabilización Económica para proteger a los consumidores manteniendo constante el precio del café, han encontrado fuerte oposición de parte de la Cooperativa de Cafeteros de Puerto Rico. Esta última ha sido lo bastante fuerte para conseguir que los legisladores Populares de los distritos cafeteros se opongan al control de precios de la Administración de Estabilización Económica a pesar de que la Administración de Muñoz apoya fuertemente esta medida. Tal vez es de esperarse que la actual homogeneidad de la isla se reduzca, y que la fuerza de los grupos con intereses especiales aumente, según Puerto Rico se torne menos agrícola y más industrial. En el caso de que un gran segmento de la economía se industrialice podrían desarrollarse con facilidad agudas tensiones entre los intereses rurales y urbanos, entre capitalistas y obreros, y entre consumidores y productores. El autor le debe a su colega, el Profesor Raúl Serrano Geys, muchas de las ideas que aparecen en los párrafos anteriores y le agradece el haberle llamado la atención sobre "la crisis del café" y sus implicaciones.

²⁹ Véase Wells, *op. cit.*, págs. 33-38.

zación. Ha significado que los planes para afirmar el control del poder ejecutivo podían seguir adelante, sin el impedimento de tener que tomar en cuenta un público receloso del poder centralizado. Ha permitido a los administradores en todos los niveles ver con buenos ojos la centralización de la autoridad y la organización jerárquica, y los ha predispuesto a iniciar o apoyar medidas encaminadas a lograr tales fines. Este rasgo también ha sido un factor influyente en la disciplina que prevalece en el Partido Popular Democrático, conforme a la cual la mayor parte de las veces los legisladores partidarios votan obedientemente los proyectos que respaldan los líderes del partido.

En resumen, la principal razón por la cual las reformas puertorriqueñas han utilizado tanto la teoría formal de reorganización en la práctica, es que esta teoría se adapta a las características sociales y políticas de la vida puertorriqueña. La teoría funciona bien en la práctica porque se ajusta a la realidad política de la Isla como un guante.

IV. CONCLUSIONES

De lo dicho se infiere que nada útil pueden aprender de la experiencia puertorriqueña quienes se ocupan de la reorganización de los gobiernos estatales, en lo que respecta a procedimientos para hacer adoptar sus planes. El obstáculo para usar el proceso insular de reorganización como modelo, consiste en que éste ocurrió bajo circunstancias que, sencillamente, no prevalecen en los Estados Unidos. En vista de sus respectivas historias políticas, sus sistemas de partido, sus formas de autoridad y sus conjuntos de creencias (para mencionar sólo algunos de los factores que han facilitado la reorganización administrativa en Puerto Rico), las diferencias entre Puerto Rico y los gobiernos estatales dificultan la traducción de la experiencia insular en términos que tuvieran sentido en sitio alguno dentro de los límites de los Estados Unidos continentales. Lo cual hace aún más difícil sostener que si los fines del movimiento reorganizador han sido logrados en Puerto Rico, también pueden alcanzarse en los Estados Unidos.

Esto no equivale a decir, por supuesto que no se puedan lograr estos fines en el continente. Pero para aquéllos que hayan tenido dificultades en llevar a cabo reorganizaciones administrativas en los gobiernos estatales, el caso de Puerto Rico puede ser ilustrativo. Es posible que tantos intentos reorganizadores en los estados se hayan malogrado o hayan sido tan sólo parcialmente afortunados, porque sus postulados básicos y sus miras no convenían a la naturaleza de la sociedad en la que las reformas habían de implantarse. Si no se consigue

despertar la opinión pública, si los políticos son hostiles, si la legislatura es temerosa y hasta los mismos funcionarios de la administración carecen de entusiasmo, bien puede suponerse que la falla es inherente al mismo programa de reorganización.³⁰

Implícito en la experiencia de Puerto Rico hay también un llamado de atención que debiera ser escuchado por otro grupo más de reorganizadores —a saber, éstos que se ocupan de exportar la ortodoxia administrativa norteamericana a países menos desarrollados, por medio de misiones de asistencia técnica. Lejos de comprobar la validez universal de los "principios" del organograma, el caso puertorriqueño sugiere cuán especiales son los requisitos para su acertada aplicación. Es a lo sumo una feliz coincidencia que esos principios se ajusten tan bien a la escena puertorriqueña.

En relación con esto debemos señalar tres puntos débiles latentes en la teoría formal según los ilustra la experiencia de Puerto Rico. Uno de ellos es que los resultados positivos que se obtengan de su aplicación en la práctica pueden ser transitorios. El tipo de organización administrativa que requiere la teoría formal presupone que el jefe ejecutivo será un administrador del más alto calibre. Pero el proceso democrático no puede pretender garantizar que siempre se elegirá un gobernante de tal categoría. El hecho que el Gobernador Muñoz Marín responda a esta exigencia implícita de la teoría formal es otra feliz casualidad, pero nadie puede predecir qué clase de administradores serán sus sucesores. Un jefe ejecutivo débil en la silla del Gobernador, bajo el sistema actual de control altamente centralizado, podría prácticamente paralizar las operaciones gubernamentales o producir un caos administrativo.

La segunda falla está íntimamente relacionada con la primera: la tendencia de una jefatura fuerte y centralizada a inhibir el desarrollo de la iniciativa, la imaginación y el espíritu emprendedor entre sus subordinados. Cuando prácticamente todos los planes y su ejecución giran en torno a la voluntad o los deseos del jefe ejecutivo, como es el caso de Puerto Rico, hay pocos estímulos u oportunidades para que otras personas desplieguen la aptitud que puedan tener para actuar y pensar en forma independiente. Las grandes cualidades de Muñoz Marín como líder no constituyen razón suficiente para que no se perfile un sucesor de su talla.

El tercer peligro latente se encuentra en la posibilidad de que una administración tan centralizada caiga en manos de un político extrema-

³⁰ Reflexiones interesantes de esta índole se encuentran en York Wilbern, "Administration in State Governments", en *The Forty-Eight States: Their Tasks as Policy Makers and Administrators*, preparado para la American Assembly (Nueva York: Graduate School of Business Administration, Columbia University, 1955) págs. 111-137. Véase también a Karl A. Bosworth, "The Politics of Management Improvements in the States", *American Political Science Review*, Vol. XLVII (1953), págs. 84-99.

damente ambicioso o de un demagogo, si tal persona fuera elegida para la gobernación. Aunque es razonable predecir que mientras Muñoz Marín esté en el poder no abusará de las facultades que la reorganización ejecutiva ha otorgado al Gobernador, no puede asegurarse lo que sucederá cuando él abandone el escenario político. La autoridad centralizada del jefe ejecutivo y la eficiente rama ejecutiva proveerían instrumentos hechos a la medida para una gobernación autoritaria, si un político menos escrupuloso adviniese al poder. Desde luego, debe abrigarse la esperanza, y además es presumible, que una calamidad como ésa no le ocurrirá al pueblo puertorriqueño. Pero dada la actitud hacia la autoridad personal que ha existido por largo tiempo, y dada la ausencia virtual de una tradición de democracia municipal que pueda contrarrestar sus efectos, tal eventualidad no debiera tenerse por imposible.

De cualquier modo, la experiencia de Puerto Rico da peso a los comentarios adversos hechos por los críticos más recientes a la teoría formal de organización. Según han señalado estos críticos, la utilidad de la teoría varía con el tipo de actividad administrativa a la cual se la quiera aplicar. También depende de si la teoría corresponde a las estructuras de relaciones interpersonales, a los sistemas de creencias y a las costumbres de la sociedad en que ha de aplicarse. Debemos recalcar una vez más que, desde el punto de vista de la teoría y la práctica democrática, la importancia que otorga la doctrina formal a la concentración del poder en el jefe ejecutivo supone un verdadero peligro, a menos que los valores democráticos de la sociedad en general, y los procesos democráticos en otras zonas del gobierno, sean suficientemente fuertes para soportar tal autoridad sin menoscabo.

ADMINISTRATIVE REORGANIZACION IN PUERTO RICO

HENRY WELLS

(Abstract)

Since 1941 the government of Puerto Rico has completely overhauled its executive branch. Extensive reforms in the organization and functioning of the branch have produced an administrative structure closely resembling that recommended by advocates of the so-called

formal theory of administrative organization. The essence of this theory is centralization of authority in the chief executive. He should have power to appoint and remove department heads and other key subordinates, staff agencies should be established to aid him in directing and controlling the administration, independent boards and commissions should be limited to the performance of quasi-legislative and quasi-judicial functions, and the merit system should prevail in the public service.

Three examples drawn from the staff services of the Puerto Rican executive branch show close adherence to the formal theory: the Governor's personal secretariat, the Puerto Rico Planning Board, and the Bureau of the Budget. A fourth example, the Office of Personnel, exhibits certain shortcomings, both in practice and in terms of meeting the formal theory's requirements. Although a few line departments and agencies also reflect departures from the formal theory or exhibit unsatisfactory applications of it, the executive branch as a whole conforms with remarkable fidelity to the main lines of the theory and is in general well coordinated and controlled.

The author argues, however, that the smooth and effective operation of the executive branch is the result not of its streamlined structure but of other factors in Puerto Rican social and political life. The importance of the latter is seen in the ease and rapidity with which the administrative reforms were brought about. Occurring in three main stages (1942-46, 1949-50, and 1952-date), the reorganization program was carried through by the concerted action of the political leaders, both executive and legislative, who have been in power since 1941. The factors which enabled them to cooperate successfully in achieving the goals of the reorganization movement also make possible the effective functioning of the executive branch itself.

These factors are 1) the existence of "party government" in Puerto Rico, i. e., of the dominance of a centralized and well-disciplined majority party; 2) the strong and imaginative leadership of Governor Muñoz Marín, both within his party and in the government; and 3) the nature of Puerto Rican society, which is singularly homogeneous. This last factor is regarded as especially significant, for it accounts for such things as the absence of ideological or pressure-group opposition to reforms, the strength of party discipline, and the general acceptance of personal leadership and centralized executive authority.

The formal theory is therefore said to have worked well in practice because of its compatibility with basic aspects of Puerto Rican society

and politics. No generalizations should be drawn from the Puerto Rican experience concerning the theory's effectiveness in other social and political situations. And even the Puerto Rican experience suggests doubts and misgivings concerning the permanence of the theory's beneficial results, the extent to which its practical application discourages initiative on lower echelons, and the ease with which an unscrupulous chief executive might use highly centralized power for undemocratic purposes.