

REFORMA GUBERNAMENTAL: NUEVO MODELO ORGANIZATIVO PARA LA RAMA EJECUTIVA

Leonardo Santana Rabell y Mario Negrón Portillo¹

1. 0 Antecedentes y planteamiento del problema

Las dificultades de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para coadyuvar a alcanzar los objetivos de desarrollo y mejorar la calidad de vida en nuestro País se encuentran bajo un fuerte escrutinio de diversos sectores. Esta controversia iniciada desde la década de los setenta, se ha exacerbado recientemente ante los hallazgos del Comité de Transición, las recomendaciones del Informe del Consejo Asesor de Reconstrucción Económica y Fiscal (CAREF) y las políticas adoptadas por la actual Administración para intentar paliar la crisis económica y fiscal de Puerto Rico.

Estos eventos ofrecen evidencia fehaciente de los graves problemas presupuestarios y organizativos de la Rama Ejecutiva pero, a la misma vez, se convierten en una extraordinaria oportunidad para reflexionar sobre una reforma integral del gobierno y de la administración pública basada en un conjunto de estrategias que consideren perspectivas alternas y complementarias de cambios institucionales más allá del gasto, el tamaño, la reducción de funciones del Gobierno y el despido de empleados públicos. Las iniciativas adoptadas apuntan a una dimensión del problema que es necesario atender con urgencia. De hecho, medidas para reducir el gasto gubernamental dirigidas a hacer el gobierno más eficiente, tales como: congelación de puestos vacantes, ventanas de retiro temprano, reducción de puestos irregulares y transitorios, planes de retiro incentivados, además de las conocidas consolidaciones, reagrupaciones y

¹ Los profesores Leonardo Santana Rabell y Mario Negrón Portillo son los responsables de la redacción final de este documento. No obstante, desean consignar que el mismo se nutrió de manera extraordinaria con las discusiones y las aportaciones analíticas del Dr. Hermenegildo Ortiz y de la Lcda. Rosa Bell Bayron, especialmente en los temas relacionados con las funciones sustantivas e indelegables del gobierno, la delegación de competencias a los municipios y la regionalización para el desarrollo sostenible. También reconocemos la colaboración de las asistentes de investigación de la Escuela Graduada de Administración Pública, Janeth Patricia Abreo y Cristivaní Cotto.

la eliminación de agencias o programas han sido aplicadas anteriormente. Sin embargo, las mismas no han tenido un impacto permanente en mejorar el funcionamiento de la Rama Ejecutiva. En este sentido, el problema de fondo es si la abultada estructura gubernamental es la causa o por el contrario un síntoma de una crisis institucional, y por ende, de gobernabilidad más profunda.

Es posible que las *estrategias* que se están implementando por la Administración actual tengan efectos positivos para solucionar a corto plazo la crisis fiscal, pero es evidente que sin considerar los graves problemas de gobernabilidad y de gestión pública para que “el gobierno gobierne” a la sociedad, los esfuerzos pudieran ser infructuosos a largo plazo. Entonces, la ***pregunta inicial*** de la cual debe partir una reforma de la Rama Ejecutiva – como bien ha apuntado el Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama en su histórico discurso de toma de posesión – “...no es si nuestro gobierno es demasiado grande o pequeño, sino si funciona, ya sea para ayudar a las familias a encontrar trabajo con un sueldo decente, cuidados que puedan pagar y una jubilación digna. Allí donde la respuesta es sí, seguiremos avanzando y allí donde la respuesta es no, pondremos fin a los programas.” Por ello, nuestras propuestas, aunque obviamente toman en consideración el contexto económico y analizan los aspectos más tradicionales de las reorganizaciones administrativas, se focalizan en proponer alternativas para mejorar la **capacidades institucionales** para dirigir el Gobierno que –entre otros problemas- provienen de la obsolescencia del modelo centralizado y burocrático, el cual limita las posibilidades de adaptarse y responder efectivamente a las nuevas realidades de una sociedad más abierta, compleja y plural.

La primera reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico se realizó en 1949 mediante la aprobación de la Ley Núm. 140 y la aplicación de las medidas propuestas en el Informe de la Comisión Rowe. Uno de los objetivos principales de esta reorganización era dotar al primer Gobernador electo por los puertorriqueños de un sistema gerencial eficiente que le permitiera tener una

mayor responsabilidad, autoridad y control sobre el aparato administrativo del gobierno. La implementación de las iniciativas recomendadas constituyó un éxito sin precedentes en la historia moderna de nuestra administración pública, cuyos resultados culminaron en la institucionalización de la modernidad del gobierno y de la administración pública de Puerto Rico. Así, se estableció la Oficina del Gobernador, se eliminaron y consolidaron agencias y programas, se modernizaron los sistemas de administración presupuestaria y financiera, se racionalizó la programación de obras públicas y se establecieron los cimientos de un servicio civil basado en el principio de mérito. Se crearon además, un número limitado de corporaciones públicas con el objetivo expreso de fomentar el desarrollo económico, proveer servicios esenciales a la población, tales como agua potable y alcantarillados, energía eléctrica y construir la infraestructura física que necesitaba el País mediante una estricta planificación y programación de las obras públicas. Este modelo centralizado dirigido por un “ejecutivo unitario” que de acuerdo con nuestro más alto Tribunal, tiene autoridad suprema en la Rama Ejecutiva “sin limitaciones de ninguna clase”², funcionó adecuadamente durante las décadas de los cincuenta y sesenta. No obstante, a partir de la década de los setenta ya se advierten los primeros síntomas de las dificultades de este sistema de gobernación jerárquico, unitario y excesivamente centralizado para adaptarse a los rápidos cambios económicos, políticos, sociales y tecnológicos a nivel nacional y global que evidenciaban la necesidad de realizar ajustes en el diseño organizacional, los procesos administrativos y en los sistemas operativos de la “maquinaria gubernamental” creada a finales de la década de los cuarenta.

A partir de los últimos años de la década de los sesenta se han intentado varias iniciativas para “reformar y modernizar” el modelo de gobierno. Hasta el momento, se han aprobado tres leyes para evaluar la estructura organizacional y el funcionamiento de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico (Ley Núm.

² Véase el excelente ensayo del profesor William Vázquez Irizarry “Los poderes del gobernador de Puerto Rico y el uso de las órdenes ejecutivas”. *Revista Jurídica*, Universidad de Puerto Rico: 76: 4, 2007, págs. 951-1076.

113 del 13 de junio de 1968, Ley Núm. 71 del 30 de mayo de 1976 y Ley Núm. 5 de 6 de abril de 1993). En virtud de estas leyes, se han producido cuatro informes oficiales de reorganización: 1971, 1976, 1980 y 1996. También entidades privadas como el Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, Inc. y la Cámara de Comercio de Puerto Rico, han recomendado propuestas dirigidas a reorganizar la Rama Ejecutiva. 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:

- Informe de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva, presidida por Luis Montañez Reyes (1971).
- Informe del Comité de Reorganización de la Rama Ejecutiva, presidida por Ramón García Santiago (1976).
- Informe de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva, presidida por Wallace González Oliver (1980).
- Estudio de la Organización y Funcionamiento de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico, dirigido por Eliezer Curet Cuevas (1985).
- Informe Final del Comité de Eficiencia y Descentralización de la Actividad Gubernamental, preparado por Jorge Freyre para la Cámara de Comercio de Puerto Rico (1990).
- Reorganización de la Rama Ejecutiva 1993-1996, preparado por la Oficina de Gerencia y Presupuesto, Jorge E. Aponte, director (1996)³

El objetivo de nuestro Proyecto no es evaluar en detalle los informes sobre la reorganización de la Rama Ejecutiva. Sin embargo, debemos consignar que en lo que respecta a los procesos y estrategias de reorganización y al modelo de gobierno, prácticamente la totalidad de estos estudios siguieron el canon de las premisas de reforma administrativa, adoptado por la Comisión de 1949. Esto, a

³ Este es un informe importante publicado en forma de libro por la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) después de haberse realizado la reorganización durante el período 1993-96, su objetivo es documentar el proceso y los resultados *a posteriori* e incluye información muy valiosa sobre el desarrollo de la reforma, así como un esbozo histórico de los distintos informes realizados anteriormente en Puerto Rico.

pesar de que el entorno económico y las circunstancias políticas que habían propiciaron el éxito de esa reforma habían cambiado completamente. Además, con la excepción del proceso de reorganización efectuado durante 1993-96, particularmente con la creación de los departamentos sombrillas, la privatización y la desreglamentación, las otras leyes e iniciativas aprobadas en los mencionados informes no provocaron cambios significativos y permanentes en el funcionamiento del gobierno.

Más recientemente se han realizado otros informes oficiales que analizan tangencialmente el tema de la reorganización de la rama ejecutiva, pues sus objetivos están centrados principalmente en los aspectos económicos, fiscales o presupuestarios, tales como: el Informe de la Comisión Especial para la Reforma Fiscal de Puerto Rico (2005), el Plan de Desarrollo Económico y Transformación del Gobierno para Puerto Rico, elaborado por el Secretario de la Gobernación Jorge Silva Puras (2006) y el Informe del Consejo Asesor de Reconstrucción Económica y Fiscal (2009). Además, se han publicado varios artículos, tesis de maestría y libros sobre los resultados de las reorganizaciones y reformas administrativas realizadas en Puerto Rico.⁴

Aunque el modelo de organización gubernamental en lo sustancial, no se ha modificado, debemos destacar que de alguna manera los gobernadores y la alta gerencia pública en todas las administraciones, especialmente la Oficina de Gerencia y Presupuesto han adoptado medidas para realizar innovaciones organizacionales en las agencias, reorganizar los procesos de trabajo internos y estrategias para mejorar la calidad de los servicios e incluso para reducir costos. En esta dirección se han diseñado programas dirigidos a la intensificación del uso de la tecnología y los sistemas de información y de las telecomunicaciones para prestar servicios a los ciudadanos con mayor eficiencia (**e-gov**), se ha experimentado con la reingeniería o rediseños de los procesos, programas para mejorar la calidad de los servicios, la ampliación del horario de servicios de las

⁴ Véase las referencias bibliográficas al final del texto.

agencias e intentos de descentralizar el gobierno mediante la desconcentración administrativa y la regionalización.⁵

Sin lugar a dudas, las innovaciones procesales y gerenciales que se han realizado son meritorias y han mejorado en ciertas instancias la calidad en la prestación de servicios, la agilización de procesos y la simplificación de trámites cuyo efecto ha sido mejorar la operaciones internas en algunas agencias, **pero la mayoría de ellas son iniciativas aisladas o discontinuas que no han tenido un efecto sistémico ni gran impacto para transformar la cultura y el funcionamiento general del gobierno y de la administración pública.** No obstante, y a pesar de las reformas, en las burocracias tradicionales “los viejos sistemas, procesos, relaciones y formas de hacer las cosas reclaman nuevamente los recursos...*arrebatados* para... funcionar igual que siempre” (Cordero, 2006). Igualmente, se ha planteado que para abordar exitosamente los desafíos y riesgos de la primera década del siglo XXI es necesario transformar radicalmente el **contexto o marco institucional** y los **valores culturales**, puesto que ambos constituyen una unidad indisoluble para el desarrollo y la transformación verdadera (Rivera Ortiz, 2007). Cuando las estructuras políticas promueven, privilegian o permiten prácticas y conductas indeseables al interior del gobierno y de la administración pública, estamos ante un grave problema que es, simultáneamente estructural y cultural y por lo tanto la transformación del orden prevaleciente es prácticamente imposible. De acuerdo con Rivera Ortiz los hábitos de las personas refuerzan las prácticas estructurales y viceversa llegando así a un absurdo círculo vicioso eterno que nos hunde profundamente en la ingobernabilidad. Es necesario entonces, construir o reconstruir las instituciones para promover nuevas conductas, restablecer la ética del trabajo, reinstalar el principio y el sistema de mérito, profesionalizar la administración pública, moverse hacia relaciones laborales menos adversativas, exigir completa transparencia y rendición de cuentas en

⁵ Los conceptos de descentralización, desconcentración administrativa y regionalización se discuten más adelante en la sección 4.3.

los procesos, trámites y decisiones gubernamentales y demandar verdadera participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. En fin, desarrollar un nuevo estilo de gobernar que incluya la colaboración e interacción de las diversas voces para alcanzar fines comunes y ampliar el espacio público que ciertamente es mucho más extenso que el gobierno y los partidos políticos.

Como argumentamos anteriormente, a pesar de los ajustes e iniciativas desarrolladas en cada Administración, el **modelo organizativo** de la rama ejecutiva del gobierno de Puerto Rico ha permanecido incólume. Esto sin considerar que inadvertidamente y en la práctica de la administración pública de Puerto Rico, se ha efectuado una “transformación silenciosa” que de “abajo hacia arriba” está presionando para abandonar ese modelo. **¿Cuáles son las principales tendencias del entorno interno y externo que - como fuerzas centrífugas- desde hace tiempo están presionando para dejar en el pasado el obsoleto modelo organizativo del gobierno de Puerto Rico?**

Hemos identificado al menos *cuatro* tendencias cuyo efecto conjunto obligan objetivamente al cambio del modelo organizativo de la rama ejecutiva para poder gobernar con mayor **coherencia, responsabilidad, transparencia, participación y rendición de cuentas**. Son fuerzas centrífugas que impelen a reformar como única posibilidad de gobernar con efectividad en una realidad transformada. Nos referimos en **primer lugar**, a la Reforma Municipal iniciada con la aprobación de un conjunto de leyes, especialmente Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, conocida como la “Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”. Con esta legislación se crearon los mecanismos institucionales para que los municipios pudieran convertirse en entidades proveedoras de servicios públicos, con la participación activa de las comunidades (Santana Rabell y Negrón Portillo, 1995; López Pumarejo, 1997). Con la aprobación de la Reforma Municipal se aspiraba a otorgarle a los municipios el máximo de autonomía, y proveerles las herramientas financieras, así como los poderes y facultades necesarias para que asumieran un rol

protagónico y fundamental en su desarrollo urbano, social y económico. Es decir, se le provee, la facultad a los municipios para organizar su espacio urbano mediante la elaboración y adopción de planes de ordenación territorial, con la participación y colaboración de las comunidades. Se instituye, asimismo, un mecanismo para que, mediante contratos y convenios con el Gobierno Central, los municipios puedan **solicitar transferencias de funciones o competencias que estén dispuestos o capacitados con el fin de viabilizar su desarrollo económico y la provisión directa de servicios esenciales a los ciudadanos.** Además, se declaró como política pública que:

“...esa transferencia de poderes y competencias, junto con la reducción de la intervención del Gobierno Central en los asuntos municipales y la ampliación del marco de acción del municipio en las áreas que hasta el presente le estaban vedados o grandemente limitados, ***propulsarán una reforma Municipal que culminará en una redefinición del Gobierno Municipal y, como consecuencia, una reestructuración del Gobierno Central, encaminada a democratizar más aún nuestro proceso político garantizándole a la ciudadanía un gobierno efectivo y responsivo a sus necesidades y aspiraciones***” (énfasis provisto).

A pesar de los problemas políticos y económicos en el proceso de la implementación de esta legislación, y a que la necesaria “reestructuración del gobierno central” nunca se ha realizado para cumplir con los objetivos de la ley, algunos municipios han podido avanzar hacia la autonomía fiscal y administrativa y aplicar las herramientas y los poderes que se proveían, sobre todo en el manejo de las finanzas, la ordenación territorial y la creación de corporaciones para el desarrollo municipal, así como el adelanto de proyectos y programas dirigidos a fomentar la participación ciudadana y la autogestión comunitaria. Irrespectivo de las limitaciones señaladas y la situación económica bastante crítica de varios municipios y de que sólo ocho han obtenido las cinco jerarquías para alcanzar plena autonomía, la tendencia hacia la autonomía es

una realidad irreversible. Esta realidad constituye uno de los ejes fundamentales a considerar dado que precisamente la reforma municipal estaba predicada en una necesaria reestructuración del gobierno a nivel central. Aunque esa reestructuración se ha dilatado por dieciocho años, la presión “desde abajo” obliga al gobierno central a transformarse y adoptar nuevas estrategias y funciones para la coordinación e integración del desarrollo nacional.

La **segunda** tendencia que está transformando de manera silenciosa el modelo burocrático y centralizado de nuestro gobierno es justamente una enmienda a la Ley de Municipios Autónomos aprobada en el 2002. Esta legislación autoriza a los municipios a “formar parte, participar y auspiciar alianzas estratégicas con otros dos sectores importantísimos de su entorno comunitario: las instituciones educativas de nivel superior y las empresas comerciales e industriales, con las respectivas asociaciones que agrupen dichos sectores” con el objetivo de promover el desarrollo económico, cultural y social de los municipios. Con esta enmienda trascendental, se institucionalizan las alianzas y la colaboración intermunicipal para encaminar proyectos regionales que redunden en “una economía municipal y regional sostenible y en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Puerto Rico”. A partir de esta legislación varios municipios gobernados por partidos distintos ya han conformado estructuras de colaboración y alianzas multisectoriales exitosas, tales como: Iniciativa Tecnológica Centro Oriental (**INTECO**), Iniciativa Tecnológica del Norte (**INTENOR**), Iniciativa Tecnológica del Noreste (**INTENE**) y Alianza para el Desarrollo Integral del Sur (**DISUR**). Estas iniciativas, que en la práctica han creado *de facto* un modelo de alianzas intermunicipales, también cuestionan la pervivencia del modelo centralizado del gobierno de Puerto Rico para dirigir de manera coherente el desarrollo económico regional del País.

La **tercera** tendencia que presiona para cambiar la estructura centralizada del gobierno es la aprobación de la Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales de Puerto Rico (Ley 1 de marzo de 2001) la cual

establece como política pública que es imperativo que el Gobierno y los municipios modifiquen su enfoque de intervención para sustituir “su función o desempeño tradicional de Estado paternalista por un modelo que incorpore la capacidad y voluntad de trabajo de las comunidades en la solución de sus problemas”. Además, reconoce que el desarrollo de las comunidades especiales debe ser protagonizado por ellas mismas con el fin de convertirse en “agentes de cambios eficaces, capaces de establecer y lograr la consecución de sus metas y objetivos dirigidos al logro de una mejor calidad de vida” y establece que la Oficina de Comunidades Especiales, las agencias y los municipios tienen el “deber y la responsabilidad de actuar de forma integrada y mediante un enfoque sistémico e interdisciplinario, para promover el desarrollo de las Comunidades Especiales” de modo que éstas puedan asumir la dirección de su propio proceso de desarrollo.

Cabe destacar que este proyecto fue reconocido por la UNESCO como uno de los esfuerzos más emblemáticos a nivel internacional para encarar la pobreza y la desigualdad (Kliksberg y Rivera (2007). El mismo ha permitido devolver el sentido de orgullo y dignidad a algunas poblaciones empobrecidas, así como el reconocimiento de su derecho a alcanzar mejor calidad de vida, pero más aún, han tenido el efecto de desarrollar una conciencia y un liderazgo comunitario que exigen participación activa en el diseño y adopción de las políticas que afectan no sólo a sus comunidades, sino al País como un todo integrado.

Esta creciente conciencia del liderato comunitario no partidista para que las políticas públicas tanto del gobierno central como a nivel municipal sean transparentes, participativas, cogestionadas y con mecanismos efectivos para la rendición de cuentas, está transformando - “desde abajo”- el modelo obsoleto de un gobierno centralizador y burocrático para sustituirlo por un gobierno participativo que transforme la cultura de la dependencia por el empresarismo y la autogestión comunitaria. El modelo de reforma gubernamental que se adopte tiene que incorporar las propuestas comunitarias para atender los problemas del

País. Precisamente, en el Primer Cónclave Comunitario celebrado el 19 de abril de 2009 en la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Humacao, se propuso elaborar un documento con las experiencias y los programas exitosos que las comunidades han implantado en más de una década de trabajo. Este documento además, pretende atender los asuntos públicos prioritarios “desde una óptica que integre a todos los sectores del País”. Entre estas propuestas se encuentran la obligación legal y ética del Estado a rendir cuentas de cómo se utilizan los recursos en beneficio del pueblo, la necesidad de abrir espacios de diálogo deliberativo a la ciudadanía para garantizar transparencia y el control social de la administración pública (*El Nuevo Día*, 19 de abril de 2009, pág. 20). La toma de conciencia y el activismo organizado de las comunidades, así como la obligación del gobierno central y municipal a responder a sus reclamos y necesidades como un derecho legítimo y fuera de criterios partidistas, es otra tendencia que reclama la transformación del modelo tradicional de gobernar a una sociedad cada vez más plural, diversa y que reclama mayor participación en sus asuntos.

La **cuarta** tendencia que está presionando a la transformación del modelo es el cambio del rol tradicional del gobierno de proveedor exclusivo y directo de servicios públicos para convertirse en garante de éstos mediante organismos no gubernamentales. Las dimensiones de esta tendencia serán discutidas en otra parte de este Proyecto de Reforma Gubernamental. Sin embargo, cabe destacar que este cambio se ha observado con gran rapidez prácticamente en todos los países del mundo, incluso de manera parcial en aquellos que no se rigen por las reglas del mercado. Este cambio implica que el gobierno ha perdido el monopolio en la prestación directa de servicios públicos debido al surgimiento de un sistema o red de servicios multisectoriales integrada por organizaciones públicas, privadas y sin fines de lucro que paulatinamente reemplaza la forma tradicional de brindar servicios públicos (Osborne y Plastrick, 1997; Bresser Pereira y Cunill, 1998; Kettl, 2000; OECD, 2005; Prats Catalá, 2005; Ostroff, 2006). De hecho, esta tendencia global, ha creado un nuevo “servicio público

no centrado en el gobierno” lo cual constituye un cambio radical en la forma de brindar servicios y administrar programas del gobierno. Paul Light (1999) es tal vez el primer investigador en los Estados Unidos que demuestra empíricamente la existencia y expansión de este “servicio público no estatal”, así como el surgimiento de un sistema o red de servicios multisectoriales integrado por organizaciones públicas, privadas y sin fines de lucro que paulatinamente reemplaza la forma tradicional de brindar servicios públicos. Su estudio evidenció que la mayoría de la gente que hace el trabajo del gobierno a nivel federal no son empleados directos de las agencias sino que laboran bajo la "sombra del gobierno" (empleados de empresas privadas que son sufragados por medio de donativos, contratos u otros mandatos legales). De hecho, en los Estados Unidos los empleos creados de forma indirecta por el gasto federal en organizaciones privadas y no gubernamentales sobrepasaban los empleados del servicio civil de carrera en una proporción de nueve a uno.

En Puerto Rico esta tendencia también ha ido transformando el servicio público. Los últimos datos disponibles indican que en Puerto Rico en el 2007 existían alrededor de 6,378 organizaciones sin fines de lucro, las cuales ofrecían servicios educativos, sociales y de salud, entre otros. Estas entidades sirvieron a más de 800,000 ciudadanos y generaron unos 229,605 empleos directos, cifra ligeramente mayor que la totalidad de los empleados públicos que laboran en el Gobierno Central. La nómina del conjunto de estas organizaciones estuvo alrededor de los \$2,600 millones (4.6% del Producto Nacional Bruto). Además, disponían de 36,224 voluntarios trabajando a tiempo completo (Estudios Técnicos, Inc. 2007).

Los datos demuestran que la magnitud e importancia de este sector público no gubernamental es realmente impresionante, lo que significa que una reforma gubernamental debe considerar este sector como un aspecto clave en la prestación de servicios públicos. Dado que el logro de los objetivos de la política pública no depende exclusivamente del gobierno a nivel central, sino de una

compleja red de agentes sociales, la forma para garantizar la eficiencia y el cumplimiento con los objetivos demandan flexibilidad operacional y capacidad de planificación, regulación y coordinación. Por lo general, en estos procesos intervienen varias jurisdicciones de autoridad organizacional (federal, estatal, regional y municipal), diversas instituciones (agencias) de un mismo nivel de gobierno, contratistas privados y organizaciones sin fines de lucro o comunitarias. La creciente intervención de actores no gubernamentales, con metas y valores que pueden estar en conflicto tanto en el diseño como en la implementación de las políticas, hace extremadamente difícil el logro de objetivos comunes para la sociedad (Salamon, 2000). Así, la diversidad y heterogeneidad de las organizaciones y actores que participan en estos procesos aumentan la complejidad para que los servicios públicos se brinden con eficacia, responsabilidad y equidad. Por lo tanto, una reforma del sector público adaptada a estas nuevas realidades, tiene que tomar en cuenta este cambio del entorno, particularmente en el fortalecimiento de las capacidades del gobierno para evaluar el desempeño y los resultados de esta compleja red de actores público/privado/sin fines lucro que brindan servicios públicos e implementan políticas y programas gubernamentales de manera indirecta.

En resumen, estas tendencias cada vez más generalizadas de brindar servicios públicos de manera indirecta **están presionando a los gobiernos a nivel central a replantearse sus roles y funciones sustantivas e indelegables** y a transitar hacia una nueva gobernanza democrática mediante la descentralización, la delegación y transferencia de competencias a los municipios y regiones, así como a la conformación de redes y alianzas multisectoriales, pero manteniendo y fortaleciendo, las capacidades de conducción del Estado para garantizar la coherencia de una visión estratégica de desarrollo integrado, con equidad y justicia bajo el liderazgo del centro o núcleo estratégico del gobierno (Peters, 2003; Narbondo y Ramos, 2003; Sulbrandt, 2001; Peters y Savoie, 2000; Galilea, 2008) .

Como lograr conciliar la descentralización con la necesaria coherencia e integración de políticas públicas y planes nacionales, es la gran paradoja que el diseño de una reforma de la Rama Ejecutiva debe atender con prioridad. Sin lugar a dudas, este es el gran riesgo del gobierno y de la administración pública de Puerto Rico a punto de finalizar la primera década del Siglo XXI. Por lo tanto, urge reexaminar ese núcleo estratégico del gobierno a nivel central, especialmente la Oficina del Gobernador y los departamentos ejecutivos para adaptarse con éxito a esas nuevas realidades, evitando así caer en lo mismos errores de otras reformas en el pasado.⁶

2. 0 Metodología

La metodología utilizada para acopiar, analizar e interpretar la información y formular las recomendaciones del estudio consistió de una combinación de técnicas, fundamentalmente cualitativas para la recolección de los datos. En primer lugar, se realizó un análisis de contenido de la literatura pertinente sobre el tema de las reformas del Estado y de la Administración Pública en el ámbito internacional, así como un análisis de los informes y documentos relacionados con las reorganizaciones de la Rama Ejecutiva en Puerto Rico. Además de estas fuentes documentales, se utilizó la técnica de entrevistas grupales no estructuradas de servidores públicos miembros de AEELA a través de cuatro mesas redondas de discusión celebradas el 12 y 28 de febrero de 2009 en la sede de la AEELA en Hato Rey, el 17 de marzo de 2009 en Caguas y el 3 de abril de 2009 en Ponce. La información recopilada nos sirvió de base para complementar la identificación de los problemas, así como auscultar posibles recomendaciones. Ciertamente, esta técnica nos permitió obtener una visión de la situación actual del servicio público en las propias voces de los protagonistas e integrar esta información con la literatura revisada y los documentos oficiales.

⁶ Refiérase al apartado 7.0 de este documento: “Una advertencia final sobre la implementación del modelo”.

Por otro lado, el Grupo de Trabajo de la Escuela Graduada de Administración Pública a cargo del Proyecto de Reforma Gubernamental efectuó varias reuniones de discusión para analizar los hallazgos y las recomendaciones de las distintas áreas de investigación. Esta experiencia de trabajo colaborativo nos proveyó la oportunidad de evaluar los resultados preliminares del estudio, afinar ideas y calibrar el análisis. Sin lugar a dudas, este ejercicio de discusión grupal enriqueció el proceso con diferentes perspectivas de académicos provenientes de diversas especialidades.

En el análisis, evaluación y recomendaciones sobre la configuración de la estructura de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico se utilizaron tres fuentes de datos principales provenientes de la Oficina de Gerencia y Presupuesto:

- **Presupuesto Recomendado 2008-2009 del Estado Libre Asociado de Puerto Rico: Presupuesto por Agencias.** Este portal permite acceder a toda la información presupuestaria de las agencias, tales como: base legal, misión, estructura organizacional, geográfica y programática, estadísticas, puestos ocupados, así como una descripción completa del programa, incluyendo recursos humanos y presupuesto asignado para el 2009 y de tres años anteriores. También la totalidad de los ciudadanos servidos por la agencia y un resumen de los recursos disponibles de cada agencia y sus respectivos programas. Además, desde este portal se puede acceder a información presupuestaria de años anteriores. Esta base de datos se utilizó como la fuente principal para realizar el análisis de esta parte de la investigación. http://www.presupuesto.gobierno.pr/Tomo_II/indiceAgencias.htm
- **Página Oficial del Gobierno de Puerto Rico. Lista completa de Agencias de Gobierno por orden Alfabético: Directorio de Agencias.** Este portal es similar al anterior, agrupa las agencias en orden alfabético y por tipo de agencia de acuerdo a sus nombres (Administraciones

Autoridades, Bancos, Corporaciones Públicas, Centros, Departamentos, entre otras) y permite acceder a información específica de cada una en sus páginas oficiales. También, cabe destacar que algunas de las declaraciones de misiones que aparecen en esta página sorprendentemente no corresponde con las incluidas en la página de la Oficina de Gerencia y Presupuesto.
<http://www.gobierno.pr/GPRPortal/Inicio/InteresPublico/directorioHTML>

- Organigrama de la Estructura Funcional del Estado Libre Asociado de Puerto Rico preparado por la Oficina de Gerencia y Presupuesto, OGP (Revisado en marzo de 2008). Es una representación gráfica de la estructura funcional del Gobierno de Puerto Rico (Rama Legislativa, Ejecutiva y Judicial). Para fines de esta investigación examinamos la organización de la Rama Ejecutiva en sus distintos niveles: Oficina del Gobernador, Departamentos y Agencias Ejecutivas y las Corporaciones públicas.
http://www.presupuesto.gobierno.pr/Tomo_I/estructuragubernamental/estructura.pdf

Con la información acopiada elaboramos una tabla de las agencias que aparecían en la base de datos y se cotejaron con el organigrama. Los datos que se recopilamos fueron los siguientes: **nombre de la agencia, base legal, misión y descripción de las agencias**. En el proceso del análisis surgieron varios problemas: algunas de las agencias que aparecían en el organigrama no figuraban en la lista de agencias y viceversa; en otras no se describían las misiones de las agencias y en ocasiones las misiones de algunas agencias no se podía abstraer con claridad dado que las mismas eran meras repeticiones *ad verbatim* de las leyes habilitadoras. Además, este trabajo se enfrentó con algunas limitaciones ya que no se podían esclarecer interrogantes que surgieron sobre las misiones o bases legales de algunas agencias o corporaciones vía Internet ni con los documentos oficiales del presupuesto. Esta situación se

intentó subsanar mediante entrevistas telefónicas con el personal técnico de ésta área en la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

El análisis de la estructura se orientó siguiendo dos criterios metodológicos principales: a) el análisis de la declaración de la misión de las agencias y b) la elaboración de una tipología de las mismas. La declaración de la misión es un enunciado claro y preciso que establece la justificación o razón de ser de una agencia y que por lo general debe surgir de un proceso de planificación estratégica entre la gerencia y los miembros de la organización. En las organizaciones públicas, la misión debe estar en armonía con la exposición de motivos o la declaración de la política de la ley habilitadora o la orden ejecutiva que crea la agencia o el programa. Las misiones se deben examinar con alguna frecuencia para evaluar si la agencia está cumpliendo con sus metas y objetivos o si por el contrario debe redefinir su rumbo o reorientarse hacia otras posibilidades de acciones o intervenciones. Cuando una agencia carece de una misión claramente establecida, la rutina y la cotidianidad burocrática se apodera del comportamiento de sus miembros provocando el inmovilismo y la falta de imaginación para innovar. Por ello, la gerencia y los miembros de la organización deben hacerse estas preguntas: ¿Quiénes somos?, ¿Cuáles son las necesidades sociales y políticas que justifican nuestra existencia?, ¿Quiénes son nuestros usuarios o consumidores de los servicios o productos? ¿Cuál es nuestra filosofía y valores básicos? y ¿Qué nos hace distintos o únicos? En este estudio realizamos un análisis de las misiones de las agencias de la rama ejecutiva dirigido a determinar la pertinencia y vigencia de las mismas con el propósito de hacer recomendaciones sobre su pertinencia, así como posibles consolidaciones, reorganizaciones o derogación de algunas de ellas (Santana Rabell y Negrón Portillo, 1995).

Aunque reconocemos que el análisis de las declaraciones de misión tiene alcance limitado, constituye una primera advertencia para: a) identificar la posibilidad de duplicidad de esfuerzos o redundancias con otras agencias que

realizan similares funciones y b) nos puede advertir sobre si la justificación o razón de algunas agencias han sido rebasadas por el tiempo o si sus objetivos originales no se ajustan a las circunstancias actuales. Debemos aclarar, sin embargo, que en la literatura sobre diseño organizacional está demostrado ampliamente que un cambio de la estructura no tendrá ningún impacto en el funcionamiento de las organizaciones públicas sino se atienden otras variables o dimensiones interrelacionadas, tales como: **aspectos político-valorativos; liderato gerencial o transformacional; comportamiento y cultura organizacional; los procesos administrativos o gerenciales y la estructura organizacional** (Heffron, 1989; Santana Rabell, 2000). Aunque el objetivo de este estudio no aborda esos aspectos complementarios, se recomienda que este análisis debiera realizarse en los departamentos y agencias, incluyendo las corporaciones públicas.

Un recurso adicional que utilizamos para la evaluación de las agencias fue la elaboración de una tipología de las agencias públicas por funciones principales⁷. La finalidad de esta tipología fue realizar un ejercicio heurístico que nos permitiera clasificar, ordenar y evaluar las agencias de acuerdo a su función principal para distinguirlas de otras cuyas misiones, metas u objetivos son distintos y así evitar confusiones y lograr cierta racionalidad en su ubicación dentro de la estructura del gobierno. Este análisis es imperativo al momento de crear la agencia o programa, pero resulta útil también para evaluar y hacer recomendaciones sobre si la ubicación dentro de la estructura es la más adecuada a base de las funciones delegadas por la Asamblea Legislativa. A continuación presentamos la tipología que utilizamos en nuestro análisis:

- **Agencias Programáticas.** Están dirigidas a alcanzar los propósitos u objetivos prioritarios de un área de política pública relacionada con las **funciones centrales o ministeriales del gobierno**, algunas de ellas están vinculadas con la soberanía del Estado (seguridad interna, hacienda, justicia,

⁷ Esta tipología fue preparada originalmente por el profesor Leonardo Santana Rabell para el curso Teoría de la Administración Pública que imparte en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

defensa y relaciones exteriores) y otras áreas consideradas como responsabilidades sustantivas, esenciales o indelegables que el gobierno debe atender (educación, salud, trabajo y bienestar social) para el desarrollo de la sociedad. Estas agencias programáticas se designan generalmente como ministerios o departamentos (en Estados Unidos y Puerto Rico) y conforman el gabinete o el consejo de secretarios que integran el “centro del gobierno”. La Constitución de Puerto Rico creó ocho departamentos que conforman el Consejo de Secretarios y el resto (7 departamentos) han sido creados por legislación en diferentes épocas.

- **Agencias Asesoras (Staff).** Agencias que brindan asesoramiento y apoyo técnico (administrativo, gerencial o informático) a otras agencias del gobierno. Su razón de ser es proveer conocimiento, peritaje o información para la toma de decisiones y mejorar el desempeño de otras agencias, especialmente en las áreas de planificación, presupuesto, recursos humanos, finanzas, comunicaciones, relaciones laborales e inteligencia organizacional, entre otras. Por lo general, estas agencias están ubicadas al más alto nivel de la estructura gubernamental y están orientadas a mejorar la capacidad de conducción del “centro del gobierno”.
- **Agencias prestadoras de servicios.** Agencias cuya misión fundamental es la provisión de servicios directos (o de manera indirecta mediante contratación de entidades privadas, sin fines de lucro o comunitarias) para atender las necesidades de los ciudadanos en áreas específicas. En esta tipología se incluye además aquellas agencias que se crean para atender necesidades o proveer servicios a otras entidades del gobierno. Estas agencias pueden estar bajo la supervisión directa de los departamentos o funcionar como entidades independientes. La dirección y estrategias organizacionales de estas entidades están bajo la responsabilidad de un director ejecutivo o jefe de la agencia. En Puerto Rico existen dos tipos de agencias ejecutivas, que de acuerdo a su ubicación se clasifican en: a) las que están adscritas a un departamento y b) aquellas que funcionan de manera independiente o autónoma.
- **Agencias reguladoras.** La principal función de estas agencias es establecer las normas o reglas que definen las condiciones bajo las cuales se han de comportar los ciudadanos y las empresas. Este tipo de agencias establecen derechos, obligaciones, procedimientos y normas de comportamientos específicos, así como establecer controles. Su objetivo principal es armonizar intereses en conflictos, proteger derechos sustantivos y el debido proceso de ley de las partes o promover decisiones de política pública. La función reguladora de las agencias se expresa en reglamentos, normas, mandatos, licencias y otros instrumentos y decisiones de carácter legal. En Puerto Rico, por lo general, estas agencias reguladoras se denominan como **Juntas o Comisiones** con funciones cuasi legislativas o cuasi judiciales y en ocasiones de asesoramiento. Algunas de estas agencias tienen una dirección ejecutiva (jefe o director ejecutivo); en otras el sistema de gobernanza es colegiado (dirigida por un presidente) que formula la política y supervisa la gestión administrativa de la entidad.

- **Agencias Protectoras.** Este tipo de agencias es una modalidad de la anterior pues también tiene funciones reguladoras, pero su misión principal es proteger y promover los derechos fundamentales y la igualdad de grupos o sectores especiales de la población. Se han creado como consecuencia del interés de la sociedad por reconocer la diversidad, la igualdad ciudadana y la justicia.
- **Agencias de cumplimiento.** Estas agencias tiene la función principal de vigilar o fiscalizar el cumplimiento con las leyes, reglamentos y normas. Su función principal es fiscalizar y evaluar las agencias y programas del gobierno para garantizar u obligar al cumplimiento con los objetivos, resultados, así como el manejo de los fondos públicos. Estas agencias tienen la responsabilidad principal de fijar controles y garantizar el rendimiento de cuentas (*accountability*) de los funcionarios y agencias del gobierno.
- **Corporaciones públicas.**⁸ Las corporaciones públicas son instrumentalidades del gobierno que ofrecen servicios económicos, sociales o financieros para el pueblo **en nombre del gobierno**, pero como una *entidad jurídica independiente*. Algunas de las características de las corporaciones públicas, según se abstrae de las interpretaciones judiciales: son criaturas gubernamentales con autonomía corporativa y se distinguen del resto de de las agencias y entidades gubernamentales, entre otras cosas, por: a) tener ingresos propios, b) gozar de autonomía fiscal para realizar préstamos, emitir bonos y tener cuentas bancarias, c) poseer propiedades y concertar acuerdos, d) tener Junta de Directores que establece la política pública y evalúa las ejecutoria del presidente o director ejecutivo de la corporación, e) aceptar donaciones por sí mismas y f) facultad legal de demandar y poder ser demandadas.

Una vez establecidos los criterios para la evaluación y el análisis correspondiente, esto es, el análisis de las declaraciones de misiones y las tipologías o categorías en que se clasifican las agencias de acuerdo a sus funciones y responsabilidades, presentaremos más adelante nuestras recomendaciones sobre la configuración de la estructura de la Rama Ejecutiva.

3. 0 Diagnóstico de los problemas del gobierno y de la administración pública en Puerto Rico

⁸Para un análisis jurídico del concepto de las corporaciones públicas, véanse las decisiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico en: A.A.A. v. Unión de Empleados, 105, DPR, 437 (1976); J.R.T. v. Corporación del Conservatorio de Música y Huertas v. Compañía de Fomento Recreativo, *et al*, 98 TSPR 147. Asimismo, refiérase a la sección 6.0 de este documento: Taxonomía de las Corporaciones Públicas.

Un diagnóstico de los problemas organizativos de la rama ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico que se abstrae de los estudios realizados sobre las reorganizaciones previas nos permite concluir las preocupaciones mencionadas con mayor insistencia son aquellas relacionadas con el tamaño, el costo o ineficiencia del gobierno, así como la obsolescencia de las estructuras organizativas y la centralización burocrática de la administración pública. Ciertamente, el tamaño del gobierno y el costo de su estructura organizativa es una dimensión importante para explicar la ineficacia del sector público, sin embargo en Puerto Rico este problema no es la causa principal del deterioro del gobierno y sus instituciones (Santana Rabell, 1994; Negrón Portillo y Santana Rabell, 1996; Santana Rabell, 1997; Curet Cuevas, 2002; Santana Rabell, 2006; Cordero Nieves, 2006; Rivera Ortiz, 2007; Colón González, 2009).

A nuestro juicio, los problemas relacionados con el tamaño, la estructura administrativa, los procesos organizacionales, la cultura organizacional y las ineficiencias en la prestación de servicios constituyen efectos perversos de una situación más peligrosa: los síntomas evidentes de una **grave crisis de gobernabilidad**.

El gobierno y la administración pública de Puerto Rico de haber sido considerado a nivel internacional, especialmente de América Latina y del Caribe, como un modelo de eficiencia, honestidad y responsabilidad, se ha convertido en una estructura burocrática que es prácticamente inoperante, erosionada por la política partidista, la mediocridad y con grandes dificultades para atraer y retener en el servicio público al mejor talento disponible. Sin embargo, no podemos adjudicar *a priori* que el problema fundamental de nuestra administración pública es el tamaño o gigantismo del gobierno tal y como se está discutiendo en la prensa del País y en otros sectores de opinión pública. De hecho, ante la crisis fiscal y económica actual de Puerto Rico, el debate se ha focalizado principalmente en torno a la cantidad excesiva de empleados en el sector público y al alegado “gigantismo gubernamental”, especialmente al

compararlo con otras jurisdicciones o estados de los Estados Unidos. No obstante, al hacer el análisis, se obvia que la estructura organizativa en los Estados Unidos es distinta a la de Puerto Rico.

En los Estados Unidos, históricamente, la forma de organización político-administrativa es diferente dado que el poder político, así como la forma de prestar servicios directos a las comunidades se ha descentralizado y el gobierno central ha asumido funciones más relacionadas con la formulación de políticas, financiamiento, regulación y evaluación de los programas. Por esta razón, la mayor parte de los empleados públicos que prestan servicios directos, se desempeñan en los gobiernos locales⁹, no en los estatales. Dada esta situación, el número de empleados estatales es inferior a la cantidad de empleados locales en todos los estados de los Estados Unidos de América.

En Puerto Rico ocurre exactamente lo contrario: la instancia principal en la prestación de servicios es el gobierno estatal que es sumamente centralizado y, a pesar de la reforma municipal iniciada en 1991, la mayor parte de las funciones públicas y la prestación de servicios esenciales, tales como educación, seguridad pública (policías y bomberos), energía eléctrica, agua potable, entre otras se ejercen a nivel estatal. Por ello, la inmensa mayoría de los empleados públicos están ubicados en el gobierno estatal y sus dependencias. En el 2008 Puerto Rico tenía un total de 282,300 empleados públicos. De éstos, 219,400 trabajaban a nivel central y 62,900 en los gobiernos municipales, lo que representa un promedio de 3.4 empleados del gobierno central por cada empleado municipal.

⁹ En los Estados Unidos, los gobiernos locales o municipalidades se denominan de diferentes maneras: ciudades, condados (counties), aldeas (villages), pueblos (townships), villas (boroughs) y parroquias (parishes) en Louisiana. Estas municipalidades varían grandemente en tamaño y población, pero asumen la responsabilidad principal en la prestación de los servicios directos a los ciudadanos, tales como parques y recreo público, educación, servicios de emergencia médica, transportación, policía, bomberos y obras públicas, tales como construcción y mantenimiento de calles, acueductos y alcantarillados, entre otros.

Ante estas realidades particulares, no es válido comparar los datos del gobierno estatal en Estados Unidos con el gobierno estatal de Puerto Rico como se está haciendo en algunos sectores, incluyendo las propias autoridades públicas. Si queremos hacer una comparación con mayor validez y confiabilidad debemos hacerla en términos del sector público en su totalidad, sumando los empleados estatales a los empleados locales, y excluyendo al “tercer sector” que como advertimos, conforma el sector público no gubernamental. Si ignoramos estas realidades, se distorsiona el análisis del tamaño del gobierno en nuestro País.

Como se abstrae de la Tabla 1, *Número de Empleados del Sector Público y Población de Puerto Rico y los Estados Unidos*, en el 2008 Puerto Rico tenía una población de 3,954,037 personas y un sector público de 282,300 empleados lo que equivale a un siete por ciento de la población o catorce personas por cada empleado.¹⁰ Los números para los Estados Unidos, en su totalidad, son de siete por ciento y quince personas por empleado público. Cuando desglosamos estos datos por estado, el cuadro es más interesante. De los cincuenta estados solo catorce tienen un porcentaje menor de empleados públicos que Puerto Rico: Arizona (6%), California (6%), Florida (6%), Georgia (6%), Illinois (6%), Indiana (6%), Massachussets (6%), Michigan (6%), Nevada (6), Ohio (6%), Pennsylvania (5%), Rhode Island (5) Tennessee (6%) y Utah (6%). Con la excepción de Nevada, todos son estados ricos, y a diferencia de Puerto Rico, son altamente industrializados con economías sofisticadas. Los otros 36 estados tienen igual o mayor proporción de empleados públicos que Puerto Rico (22 estados con 7%, 9 con 8%, 2 con 9%, 1 con 10%, 1 con 11% y 1 con 12%). Es lógico pensar que mientras más desarrollada está la economía de una jurisdicción, menor tiene que ser la intervención del sector público y, por lo tanto, su tamaño relativo.

Si incorporamos el tamaño de la población a la ecuación encontramos que todos los estados con un porcentaje de empleados públicos menor que Puerto Rico,

¹⁰ Agradecemos la colaboración y comentarios de los profesores José A. Punsoda Díaz y Palmira Ríos González con respecto a las tablas 1 y 2.

tienen población significativamente mayor con la excepción de Rhode Island, Utah y Nevada. Por otro lado, 28 estados tienen igual o menor proporción de ciudadanos a empleado público que Puerto Rico y los otros no se apartan mucho de esa norma. Wyoming, North Dakota y Alaska son los estados que más se apartan de esta norma y éstos se pueden calificar como “estados vacíos”.

Estos números nos lleva a concluir que Puerto Rico, comparado con los Estados Unidos, no tiene “demasiados empleados públicos”, el problema real proviene de otras circunstancias. La evidencia nos demuestra que cuando se desagregan los datos de empleo en los gobiernos centrales y locales, la proporción compara favorablemente con lo que sucede en los Estados Unidos por lo cual no se puede adjudicar que la ineficiencia o ineffectividad de la administración pública se debe directamente al gigantismo gubernamental. Sin embargo, es cierto que contrario a los Estados Unidos y a la mayoría de países desarrollados, el gobierno de Puerto Rico es demasiado centralizado y burocrático, con una alta concentración de empleados, actividades, funciones y prestación de servicios en el Gobierno Central y no en las instancias locales y regionales más cercanas a los ciudadanos, tal y como es la tendencia en el ámbito internacional. En este sentido partimos del supuesto de que los problemas diagnosticados en las mesas redondas auspiciadas por la AEELA no necesariamente son el resultado del alegado gigantismo del gobierno sino de una multiplicidad de factores externos e internos que hacen al modelo organizativo del gobierno de Puerto Rico uno obsoleto y disfuncional.

De otro lado, según se demuestra en la tabla 2 (*Porcentaje del Empleo Público sobre el Empleo Total en Diferentes Países: 2004*), se compara el empleo público con respecto al empleo total en diferentes países¹¹. En el 2004, el sector público de Puerto Rico (gobierno central, corporaciones públicas y municipios) empleaba el 30% del empleo total, mientras que el sector privado era

¹¹ Se utilizó el 2004 porque es el último año para cual encontramos datos actualizados para todos los países seleccionados.

responsable del 70% de la población empleada. Para ese año un 84% de las personas empleadas en los Estados Unidos laboraban en el sector privado. De los 27 países seleccionados, sólo cinco (Cuba, 20%; Dinamarca, 66%; Eslovenia, 69%; Hungría, 69%; Noruega, 64% y Suecia, 66%) tenían un porcentaje de empleados en el sector privado menor que Puerto Rico. Llama la atención que los países con un sector privado inferior a Puerto Rico son regímenes socialistas o socialdemócratas con altas tasas tributarias y un Estado Benefactor institucionalizado con una amplia red de servicios públicos esenciales provistos por el gobierno. También se debe puntualizar que países latinoamericanos, tales como Costa Rica y Chile tenían una proporción de empleados en el sector privado que sobrepasaba el 80% del empleo total.

Estos datos tienden a indicar que en comparación con otros países, en Puerto Rico más que “gigantismo” del sector público lo que se evidencia es cierto “enanismo” en el sector privado para generar empleos. Es decir, el sector privado es incapaz de proveer empleo a la inmensa mayoría de la población productiva del País. Si tomamos los datos del número de personas empleadas en establecimientos por sector industrial provisto por la Junta de Planificación para el 2008, la situación parece que no ha mejorado mucho dado que para ese año de un total 1,020,600 de personas empleadas, 723,300 (71%) correspondían al sector privado, mientras que 297,300 (29%) trabajaban en el sector público.

La discusión anterior nos plantea que en nuestro País el problema real es que el ***gobierno no funciona***, por lo cual es incapaz de dirigir la sociedad hacia el logro de objetivos comunes, irrespectivo del partido político que obtenga el triunfo electoral cada cuatro años. Este problema principal es el resultado acumulado de fallas o déficit institucionales (no sólo del mercado) que afectan las capacidades de conducción o dirección del gobierno a nivel central y el desempeño efectivo de la administración pública. Más que de tamaño, se debería estar hablando de problemas de gobernabilidad.

Por lo planteado anteriormente consideramos que la reducción del tamaño y los excesivos gastos del gobierno es un tema urgente y necesario que se debe atender con prioridad, más aún ante la grave situación de crisis fiscal que enfrentamos. Sin embargo, la magnitud de la crisis y la necesidad de actuar rápidamente no puede presentarse como una solución *a priori* o automática a los problemas de eficiencia, eficacia o la mala calidad de los servicios públicos. De ahí que la crisis de gobernabilidad para gestionar los asuntos públicos de Puerto Rico no puede reducirse exclusivamente a un problema de contabilidad. Esa es una lección aprendida a nivel internacional desde la década de los ochenta y noventa con la aplicación ortodoxa de las reformas neoliberales, reconocido así por el propio Banco Mundial en su informe, ***El Estado en un Mundo Cambiante*** (1997) en el cual se afirma que “sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible” y por la publicación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) **Modernizing Government: The Way Forward** (2005) que prácticamente es una autocrítica a las iniciativas que este organismo internacional había impulsado en la década de los ochenta y principios de los noventa, enfocados casi en su totalidad en la dimensión económica del problema.

Además de los problemas relacionados con el tamaño y el gasto del gobierno, las cuatro Mesas Redondas auspiciadas por la AEELA en Hato Rey, Caguas y Ponce nos han permitido obtener una visión directa de los problemas más urgentes del servicio público en Puerto Rico que apuntan hacia un deterioro institucional dado que la mayoría de ellos coinciden con las que hemos identificado en la literatura especializada. Veamos una síntesis de los asuntos planteados, tanto en las propias voces de los empleados públicos como en la literatura revisada:

- La imposibilidad del sistema para garantizar efectivamente la aplicación del principio de mérito y la necesidad imperiosa de profesionalizar el servicio

público son percibidos como algunos de los retos más importantes que tiene nuestra administración pública. Para algunos de los participantes la mística del servicio público se ha perdido y es necesario retomarla. Una dimensión importante de este problema está relacionado con el profesionalismo a nivel de confianza que surge precisamente porque se nombran personas que carecen de la preparación académica, los conocimientos y las destrezas necesarias cuyo efecto es “paralizar los trabajos y los proyectos en las áreas en que estos funcionarios se desempeñan”, así como en la continuidad de los programas y servicios. Para paliar esta situación se recomendó “elevar el principio de mérito a rango constitucional” y establecer instrumentos efectivos para la evaluación del desempeño de los empleados; medir la productividad laboral y que los aumentos de salarios se otorguen en función de evaluaciones periódicas de los empleados.

- El partidismo político existente en las agencias y la falta de entendimiento sobre las diferencias entre lo que es partido y gobierno son graves problemas del servicio público en nuestro País. Esta situación de partidismo o “tribalismo político” intolerable ha creado un peligroso deterioro de la cultura organizacional en el servicio público. Una de las participantes aludió a que la “afiliación política no debe estar en la cabeza de la gente porque cuando se sirve, todos tenemos que aportar a superar esta situación que lacera el servicio público”. Otra de las participantes, manifestó que esta situación, “es como un cáncer que se repite cada cuatrienio”.
- Algunos de los participantes consideran que los directores de las agencias advienen al servicio público casi exclusivamente con la misión de cumplir favores políticos, no por su preparación y experiencia. Esta situación “tiende a generar un caos en las agencias”. Además del desconocimiento y experiencia en el servicio público, estos funcionarios llegan al gobierno con la intención de realizar cambios de inmediato, sin tener el debido conocimiento del funcionamiento de las agencias o los municipios. De esta manera, los participantes consideran que cuando se ingresa al servicio público en los puestos de confianza los requisitos de preparación académica

y experiencia se soslayan porque la mayoría ingresan por recomendaciones político-partidistas. Es decir, “no poseen la preparación necesaria y como resultado, el deterioro del buen funcionamiento de las agencias es inminente”. Para mejorar las habilidades y destrezas gerenciales de los administradores públicos se recomienda establecer un sistema de adiestramientos continuos.

- Los empleados públicos están obligados a mejorar sus destrezas y capacitarse sobre la atención a los “clientes” dado que en Puerto Rico los ciudadanos son cada vez más exigentes con respecto a la calidad de los servicios públicos. Por ello, “el mayor foco de la reforma en el área de los recursos humanos debe ser mejorar la imagen del servidor público para que no se le perciba como un empleado ineficiente”.
- La incapacidad del gobierno para planificar y adoptar objetivos, políticas públicas y estrategias a mediano y largo plazo en áreas tan vitales como las políticas de desarrollo económico, ambiente, urbanismo y uso racional de los terrenos, especialmente los agrícolas, es otra de las graves limitaciones que tiene la administración pública. Algunos participantes consideraron que se evidencia una falta de planificación a largo plazo de las agencias y del gobierno en general. Las decisiones de política pública se perciben como improvisadas y reactivas, en lugar de ser dirigidas a alcanzar unos objetivos claramente delineados.
- Existen deficiencias en la coordinación interagencial entre las diferentes instancias del gobierno (gobierno central, agencias, corporaciones públicas, municipios y las agencias del gobierno federal) e intersectorial (organizaciones con o sin fines de lucro que prestan servicios bajo contrato) para lograr una implementación efectiva de las políticas públicas y los programas gubernamentales. Esta incapacidad del gobierno para la coordinación interagencial (horizontalidad) junto a la ineptitud para planificar a mediano y largo plazo constituyen dos aspectos que evidencian manifiestamente los problemas de gobernabilidad en nuestro País.

- Las respuestas desarticuladas e incrementales del gobierno a demandas particulares de diversos sectores y los grupos de interés es otro gran reto de nuestra administración pública.
- La centralización excesiva en el Poder Ejecutivo y la creación desmedida de agencias como respuestas a demandas sociales se perciben como un grave problema organizativo del gobierno de Puerto Rico. De acuerdo a algunos participantes, las decisiones del gobierno son muy centralizadas a nivel de los directores de las agencias, lo que hace que se alejen las responsabilidades de la toma de decisiones del origen de los problemas. Para algunos, la “centralización implica controles y uniformidad”. Esta situación se puede resolver mediante una reestructuración a nivel ejecutivo. Además, los adelantos tecnológicos permiten supervisar y monitorear a distancia sin perder el control de la gerencia. Algunos de las participantes consideran que existe una necesidad de consolidar las agencias y recomendaron varias estrategias para hacerlo: a) un procedimiento es bajar la nómina y ajustar las funciones de los empleados b) otra vertiente es compartir recursos entre agencias, por ejemplo, aquellos destinados a adiestramiento para bajar el costo tan alto de la consultoría y posibilitar mayor movilidad de los empleados en el Sistema de Personal. De esta forma, en las agencias que haya los recursos se puedan trasladar a otras con escasez y necesidad. Así, una de las participantes afirmó “Trabajamos para un mismo gobierno y se debe facilitar la posibilidad de un proceso de traslado que no sea oneroso para el empleado”. También recomendaron, el traspaso de plaza con sus fondos como una alternativa al despido e igualmente se podrían programar más destagues para atender situaciones imprevistas.
- Existe consenso entre los participantes sobre que la descentralización y la regionalizaron del gobierno no se puede postergar. Ambas estrategias fueron recomendadas como el antídoto a la excesiva centralización del gobierno. Al respecto, una participante señaló que “se tiene que acabar con la dependencia en el gobierno central”, por lo cual el gobierno tiene que convertirse en “colaborador y fomentar la autogestión comunitaria para que

aprendan a tomar decisiones por sí mismas”. Sin embargo, otro participante, considera que las áreas de educación, salud y desarrollo económico son funciones constitucionales en las cuales el gobierno central tiene una responsabilidad sustantiva y su rol sería el de fijar los estándares sobre estas áreas del gobierno central. Además afirmó que el gobierno debe tener prioridad en la protección de los recursos naturales (áreas de comunicación y de alta prioridad ecológica), responsable de adoptar el Plan de Uso de Terrenos, la “planificación integral vial” y los desperdicios tóxicos. Para este participante el gobierno debe convertirse en un ente “facilitador y asumir con mayor responsabilidad las funciones de adoptar la política pública y la regulación de aspectos no delegables”. Otro participante recomendó un plan de reorganización que propone dividir la Isla en tres distritos cada uno integrado por dos consorcios y un alcalde por cada uno.

- No existen mecanismos efectivos en las agencias para rendir cuentas a los ciudadanos ni capacidad para realizar evaluaciones rigurosas para medir el desempeño, resultados e impactos de las políticas y programas que se implementan. Algunos de los participantes señalaron que no existen conocimientos sobre la evaluación de propuestas gubernamentales para la provisión de bienes y servicios y “es muy común que se realicen cambios en los “Requests for Proposals”, para atemperarlas a las solicitudes de los contratistas”. Como alternativa para lidiar con este problema y otros de naturaleza gerencial en el proceso de evaluación, fiscalización y monitoreo de proyectos, se sugirió aplicar los criterios de Gerencia de Proyectos a la Gerencia Pública, el cual requiere que se establezcan unos objetivos estratégicos claros a los que se le puedan dar seguimiento. Para esto es necesario establecer la carrera del Gerente de Proyectos en el Servicio Público. Entre sus responsabilidades “estaría el seguimiento eficaz de los proyectos y el desarrollo de métricas de tiempo, métricas de presupuesto y métricas de calidad”. El (la) Gerente de Proyecto tendría a su cargo “la evaluación y cuantificación del rendimiento de la inversión pública en el corto *versus* el largo plazo. El objetivo de dicha evaluación será alcanzar un mejor

uso y control del tiempo y de los recursos”. También se señala la falta de continuidad y seguimiento -incluso en los nombres - de programas que han resultado exitosos cuando ocurren cambios políticos en la administración de gobierno.

- Los sistemas de información en las agencias del gobierno son inadecuados, según algunos de los participantes.
- La inflexibilidad en las normas y procesos en las agencias es otro problema identificado por los participantes. Por eso es necesario revisar los procesos y ésta debe ser de naturaleza integral del sistema gubernamental y no solamente a nivel de una agencia particular.
- La dependencia y adaptación indiscriminada a las políticas y criterios del gobierno federal con la intención primaria de beneficiarse de los fondos disponibles, se identifica como un problema.
- Es necesario reexaminar la práctica de crear corporaciones públicas con poca ponderación analítica y limitadas posibilidades de generar sus propios recursos para alcanzar completa autonomía financiera y administrativa.
- La pervivencia de relaciones laborales adversativas en el sector público y la necesidad de establecer un proceso de negociación efectivo es un reto que amerita atención inmediata. Algunos participantes, identificaron que la sindicalización también ha afectado el servicio público y que éste ha “creado un desequilibrio en el gobierno pues piden derechos pero no reconocen deberes”. Sin embargo, otros aceptaron que el mayor problema sobre esta cuestión es que los supervisores no conocen los convenios colectivos. Lograr una colaboración efectiva con los sindicatos y exigir mayor flexibilidad para la movilidad de empleados de manera que puedan utilizarse en diferentes áreas se consideró como uno de los retos más importantes en este aspecto. Otros manifestaron preocupación de que los “sindicatos se han convertido en una tranquilla que impide el trabajo efectivo de los empleados públicos y que éstos abusan de los patronos y no hacen falta en el Siglo XXI. También se mencionó que el rol de las uniones debe cambiar “para que se conviertan en facilitadores y no opositores de la gerencia”.

- Es necesario consolidar agencias y al respecto, los servidores públicos recomendaron varias alternativas, entre ellas: a) bajar la nómina y ajustar las funciones de los empleados; b) compartir recursos entre agencias (por ejemplo, los recursos destinados a adiestramiento para bajar el costo tan alto de la consultoría) y c) posibilitar mayor movilidad de los empleados en el Sistema de Personal para que en las agencias que haya “abundancia de recursos” los puedan trasladar a otras con escasez y necesidad; d) traspaso de plaza con sus fondos como una alternativa al despido y e) programar más destaques para atender situaciones imprevistas. Este participante argumentó que “trabajamos para un mismo gobierno y se debe facilitar la posibilidad de un proceso de traslado que no sea oneroso para el empleado”.
- La reforma del Sistema de Retiro efectuada en 2000 debe ser revisada. A juicio de una de las participantes, esta reforma provocó “mucho daño porque antes se mantenía el vínculo del gobierno con el servicio público”. Dada esta situación “el talento se va del gobierno, se desanima la gente y los empleados duran poco en el servicio público pues el incentivo de una pensión segura ha dejado de ser una motivación para permanecer en el sistema”. A juicio de algunos participantes, el gobierno no supo como proteger la integridad del sistema. Además, los salarios de los altos ejecutivos crearon un “desbalance”. Otra de las participantes mencionó que “el sueldo de los jueces, fiscales, existe una gran disparidad entre los jueces y otros empleados. Tal vez se pensó que eran clases pequeñas, pero aumentaron demasiado el sueldo”.

En síntesis, tal y como se infiere de la opinión de los empleados públicos en las mesas redondas auspiciadas por la AEELA, el problema fundamental del Gobierno de Puerto Rico consiste de un deterioro paulatino cuyo efecto acumulado es una disminución de la capacidad institucional de gobernar de manera eficaz, lo cual tiende a evidenciar que el gobierno tal y como está organizado, **no funciona**. Es decir, ha perdido capacidad de conducción, coordinación y evaluación para servir a las necesidades e intereses del conjunto

de la sociedad. Las circunstancias que propiciaron el éxito en el pasado han cambiado, por lo cual es necesario diseñar una nueva estrategia y visión del Gobierno de Puerto Rico.

4.0 Elementos del Nuevo Modelo Organizativo para la Rama Ejecutiva

El nuevo modelo organizativo para la Rama Ejecutiva que proponemos se fundamenta en la urgencia de transformar la estructura centralizada, burocrática e ineficaz que, a pesar de las fuerzas o “tendencias centrífugas” que objetivamente están obligando al cambio, se ha mantenido prácticamente intacta desde la década de los cincuenta. Entonces, más que un problema de racionalidad económica o de tamaño del gobierno, nos encontramos ante una grave crisis de ingobernabilidad, debido, entre otras razones, a que el gobierno como institución, ha perdido la capacidad de dirigir la sociedad hacia una visión de País a mediano y largo plazo, así como de lograr la continuidad de programas, proyectos y políticas públicas hacia un desarrollo integrado y sostenible para el beneficio de todos los ciudadanos. En esencia, el nuevo modelo recomendado se basa en otorgar la máxima descentralización y delegación de competencias posible, mientras que en el núcleo estratégico del gobierno se mantiene el diseño y la conducción de las políticas nacionales, así como la evaluación rigurosa de los resultados para asegurar el rendimiento de cuentas, la responsabilidad pública y la transparencia.

Aunque ciertamente hemos llegado tarde en la oleada de reformas gubernamentales efectuadas en los países desarrollados desde la década de los noventa, el lado positivo es que nos podemos beneficiar de los conocimientos y la experiencia internacional acumulada para evitar los graves errores cometidos cuando las primeras reformas de la gestión pública se orientaron casi exclusivamente en una dimensión económica y neoliberal (Prats Catalá, 2005; Pollit y Bouckaert, 2004; OECD, 2005; Kamarck, 2003; Santana Rabell, 2003; Kettl, 2000).

A base de esa experiencia proponemos un modelo de reforma basado en los siguientes elementos o pilares fundamentales:

- Reconocer que en una sociedad democrática el gobierno como ente articulador de las prioridades y metas colectivas de la sociedad tiene que realizar unas funciones sustantivas e indelegables para alcanzar la aspiración de un **desarrollo integrado y sostenible**.
- Redefinir el centro o núcleo estratégico del gobierno para mejorar o fortalecer su capacidad de conducción para desarrollar, coordinar, evaluar y garantizar la coherencia en la adopción e implementación de las políticas públicas y las acciones colectivas.
- Iniciar un proceso de descentralización del Gobierno de Puerto Rico mediante la delegación de competencias a los gobiernos municipales y la regionalización para proyectos de desarrollo sostenible.
- Ofrecer recomendaciones para la configuración de algunas agencias y departamentos de la Rama Ejecutiva, así como proponer una taxonomía de las corporaciones públicas que sirvan de guía para su evaluación.

A continuación se presenta las funciones sustantivas e indelegables que el gobierno a nivel central debe realizar, así como las recomendaciones específicas para fortalecer la capacidad de conducción del centro estratégico del gobierno e iniciar un proceso de descentralización y regionalización del gobierno de Puerto Rico. También se señalan las limitaciones y precondiciones que deben tomarse en consideración para que el modelo que estamos proponiendo pueda ser exitoso y coherente.

4.1 Primer Elemento del Modelo: Reconocimiento de las responsabilidades y funciones sustantivas e indelegables que el Gobierno de Puerto Rico a nivel central debe retener y cuales pueden transferirse o delegarse a municipios, regiones u organizaciones sin fines de lucro o privadas.

Si algo hemos aprendido sobre las reformas de la administración pública, tanto de las neoliberales como las institucionales de la *New Public Management* implantadas alrededor del Planeta durante las últimas décadas es que el rol del gobierno no se puede reducir a un mero facilitador del interés empresarial ni de cualquier otro actor social particular. Por ello hemos argumentado, que el gobierno tiene unas funciones sustantivas e indelegables que le corresponden como ente articulador de las prioridades y objetivos comunes de toda la sociedad. A tales fines el Grupo de Trabajo llevó a cabo un ejercicio de tormenta de ideas (“*brainstorming*”) para conceptualizar el modelo de reforma basado en identificar las funciones indelegables del Gobierno tomando como base la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que rige el estado de derecho y -como se establece en su Preámbulo- fijó las bases para nuestra organización política en un sistema democrático en el cual la voluntad del pueblo es la fuente del poder público, el orden político está subordinado a los derechos humanos y asegura la libre participación del ciudadano en las decisiones colectivas.

El Gobierno de Puerto Rico (Ejecutivo y Legislativo) tiene la función indelegable de proveer al País una **visión de desarrollo integrado y sostenible**. Esta visión emana sustancialmente de la legitimidad del proceso político/electoral, pero se tiene que consensuar con la participación democrática y la convergencia de los diversos sectores e intereses de la sociedad para garantizar el bien común. En la articulación de esta visión, el gobierno central es responsable de establecer un marco institucional de reglas y acuerdos para la acción política de manera efectiva y transparente con la integración de otros actores públicos y privados. Por ello, es el titular de la función indelegable y legítima de brindar dirección de la sociedad hacia el logro de mayores niveles de calidad de vida para todos los ciudadanos. Cabe aclarar, sin embargo, que la adopción e implementación de las políticas públicas, los programas gubernamentales y las alianzas multisectoriales bajo el liderato del gobierno para alcanzar ese desarrollo, no significa que los ciudadanos en una democracia se conviertan en

entes pasivos, dependientes y carentes de responsabilidad. Al contrario, se presume que éste facilite y promueva un rol activo de los sectores no gubernamentales en los asuntos públicos con el fin de fomentar la economía y el bienestar general. A tales fines, consideramos que la reforma gubernamental debe conllevar no sólo cambios en las estructuras y procesos organizacionales, sino además en la educación ciudadana para alcanzar niveles adecuados de gobernabilidad democrática.

De acuerdo con lo anterior y a los fines de lograr un **desarrollo integrado y sostenible** de nuestro País, el gobierno a nivel central es responsable de las siguientes funciones sustantivas e indelegables, así como de cumplir y hacer cumplir otras responsabilidades que por mandato de la Constitución del Estado Libre Asociado debe realizar:

- Visión del desarrollo integrado y sostenible
 - Planificación y programación de la obra pública: Garantizar la provisión de las instalaciones y servicios de infraestructura (transportación aérea, terrestre y marítima, agua potable, energía, disposición y reciclaje de desperdicios sólidos, entre otros) necesarios para lograr una mejor calidad de vida.
 - Regulación o establecimiento -a través de las agencias e instrumentalidades públicas – de las normas, procesos y reglamentos para definir claramente las condiciones bajo las cuales se han de comportar las empresas y los ciudadanos con el fin de proteger derechos, armonizar intereses, supervisar y promover decisiones transparentes de política pública.
 - Coordinación interagencial, intersectorial, intermunicipal y regional efectiva para la implementación de la política pública.
 - Exigencia de rendición de cuentas y resultados tanto a las agencias como a la extensa red privada de proveedores indirectos de servicios

públicos que la Constitución le impone al Poder Ejecutivo mediante el deber de cumplir y hacer cumplir las leyes.

- Garantizar justicia social.
- Garantizar el orden público, la seguridad y el procesamiento criminal.
- Imposición de rentas.
- Proveer a toda persona una educación que propenda al pleno desarrollo de su personalidad y al fortalecimiento del respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales.
- Proteger y garantizar los derechos ciudadanos.
- Preservación y enriquecimiento cultural y del patrimonio histórico.
- Garantizar la prevención y el acceso a la salud de calidad
- Preservación y protección del ambiente y los recursos naturales

En conclusión, estas nueve funciones sustantivas e indelegables que el gobierno de Puerto Rico debe retener para cumplir con sus responsabilidades constitucionales nos servirán de punto de partida para redefinir y fortalecer el centro estratégico y el marco institucional de la rama ejecutiva a los fines de mejorar la capacidad de conducción y coordinación en vías de lograr un desarrollo integrado y sostenible para nuestro País.

4. 2 Segundo Elemento del Modelo: Redefinición del Centro Estratégico del Gobierno de Puerto Rico

El fracaso de las estrategias neoliberales para atender el problema de gobernabilidad y gobernanza¹² han obligado a cambiar el enfoque de las reformas hacia los aspectos relacionados con el **marco institucional**. En particular, se focaliza en la necesidad de atender los problemas vinculados con mejorar o fortalecer la **capacidad de conducción y coordinación del Estado** en función de las necesidades e intereses del conjunto de la sociedad para cumplir más eficazmente con del bien público. Es decir, el núcleo central del Estado debe tener las capacidades de mantener, desarrollar, coordinar y dar coherencia a las acciones colectivas en un contexto donde el gobierno ha dejado de ser el centro único en la prestación de servicios públicos. En este nuevo escenario de descentralización y la intervención de diversidad de actores en los asuntos públicos, **nunca se puede eliminar la responsabilidad pública del gobierno**. De ahí que el gobierno tiene la responsabilidad legítima de conformar una visión de País y, por ende, de conducir a la sociedad hacia el logro de objetivos macro sociales, con la participación y colaboración de diversos sectores de la sociedad (Narbondó y Ramos, 2003). En concordancia con la anterior, Peters (2003) ha establecido los **requisitos y las actividades** que le corresponden al Estado en esta nueva forma de gobernar o gobernanza democrática:

- **Articulación de un conjunto de objetivos y prioridades comunes para toda la sociedad, y que además, tengan su aprobación.** No existe en

¹² La gobernanza es una nueva forma, arte o estilo de gobernar y gestionar los asuntos públicos mediante la interacción y el consenso de una pluralidad de actores que se involucran en un proceso complejo en el cual el gobierno (autoridad política), la sociedad civil, las comunidades, las empresas, las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro y los ciudadanos participan en las decisiones que les afectan para la consecución de metas colectiva. El lector interesado en conocer más información sobre el “Nuevo arte de gobernar en el siglo XXI” puede consultar: Leonardo Santana Rabell, Zoraida Santiago Centeno y Ángel I. Rivera Ortiz. *La Gobernanza Democrática en Caguas: Una nueva forma de gobernar*. E. M. S. Editores, 2007.

la sociedad otra institución capaz de articular prioridades colectivas y de establecer los mecanismos o procesos a través de los cuales pueda emerger un consenso respecto a esas prioridades y objetivos. El mismo debe incluir el rol mediador que le corresponde ejercer a las instituciones públicas ya que son percibidas por la sociedad como legítimas representantes del interés de los ciudadanos. Esta actividad le otorga al gobierno un lugar central en el ejercicio de la gobernanza.

- **Coherencia.** Tan importante como tener objetivos articulados, es la necesidad de que esos objetivos sean consistentes y estén coordinados. Las redes y los mercados no son particularmente adecuados para generar coherencia, especialmente cuando se trata de lograrla mediante una gran diversidad de áreas de políticas públicas. El gobierno (y especialmente en sus niveles más altos) resulta un elemento crucial para crear coherencia dado que es el actor más indicado para generar una visión amplia y equilibrar los intereses.
- **Logro de metas.** Esto se refiere a la capacidad del gobierno para lograr los objetivos y las metas que se han planteado, y **conducir** a la sociedad para que trabaje por ellas. Como hemos señalado, el sector público dispone de los instrumentos tradicionales para ejercer esa autoridad (regulación, suministro o prestación directa de servicios y subsidios, entre otros) para alcanzar dichas metas, sin embargo en la actualidad también se han ido involucrando en este proceso otros actores no gubernamentales.
- **Realimentación y rendición de cuentas.** Una vez formuladas las metas, y realizadas las acciones para lograrlas, el gobierno debe tener los medios para evaluar con rigor, lo que efectivamente ha sucedido para, de esa manera, mejorar la capacidad de gobernanza sobre la base del aprendizaje del pasado.

Una vez identificadas en el punto 4.1 las nueve funciones sustantivas e indelegables que el Gobierno de Puerto Rico a nivel central debe retener como

primer pilar del nuevo modelo organizativo que estamos proponiendo, es indispensable en segundo lugar, **redefinir y fortalecer el núcleo estratégico de la Rama Ejecutiva que en Puerto Rico reside en la Oficina del Gobernador y en los Departamentos Ejecutivos.** Esto es así porque el modelo de descentralización y participación que estamos recomendando en este estudio, requiere como condición ineludible una reestructuración a nivel de este núcleo estratégico que permita: **a)** lograr coherencia en las metas y prioridades del programa de gobierno; **b)** mejorar la capacidad estratégica de conducción para superar las dificultades y alcanzar las metas propuestas; **c)** establecer mecanismos efectivos para la evaluación por resultados; **d)** coordinar la compleja red de actores públicos y no gubernamentales que brindan servicios públicos; **e)** fortalecer las entidades públicas encargadas de la asignación de recursos y **f)** garantizar una fiscalización efectiva mediante la evaluación rigurosa de los resultados y el cumplimiento con los objetivos de las agencias y programas para cumplir con el requisito democrático de rendir cuentas (*accountabilty*) a los ciudadanos.

Recomendaciones para replantear y fortalecer las funciones de la Oficina del Gobernador a los fines de dotarla con las capacidades de conducción y dirección necesarias para lograr los objetivos estratégicos del gobierno.

- **Oficina del Gobernador**

El núcleo estratégico de conducción y dirección del gobierno de Puerto Rico reside en la Oficina del Gobernador y en los Departamentos Ejecutivos¹³. Por ello, consideramos que las dependencias y programas que actualmente están ubicadas en esa Oficina, pero cuya misión no se relaciona directamente con las funciones sustantivas de fijar, dirigir, coordinar, evaluar y comunicar las políticas públicas del programa de gobierno, así como apoyar al Primer Ejecutivo a dirigir

¹³ Las recomendaciones específicas con respecto a los Departamentos y Agencias se discuten en la sección 5.0.

al País hacia el logro de la visión de un desarrollo integrado y sostenible, deben ser ubicadas fuera de la Oficina del Gobernador.

La Oficina del Gobernador fue creada en 1942 bajo la Administración del gobernador Rexford Guy Tugwell y transformada completamente en virtud de las recomendaciones del Informe de la Comisión sobre la Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1949, luego de asumir la gobernación el primer Gobernador electo de Puerto Rico, Luis Muñoz Marín. En esencia, la reorganización estaba orientada a que el Gobernador pudiera ejercer sus funciones y responsabilidades sustantivas de manera efectiva y coordinada por lo cual se recomendaba fortalecer la capacidad gerencial de su oficina mediante la creación de dos nuevas entidades organizacionales: un **Cuerpo de Auxiliares del Gobernador** y un **Cuerpo Auxiliar de la Gobernación**. El Cuerpo de Auxiliares (ayudantes o asesores) estaría dirigido por un Ayudante Ejecutivo que sería su principal “consejero confidencial”. Este cuerpo de auxiliares consistiría de un conjunto de personas altamente cualificadas que le apoyaría en ejercer sus funciones administrativas y en la coordinación de los planes y programas sociales y económicos, así como establecer y mantener un enlace con las corporaciones públicas, los departamentos y las agencias respecto a aquellos problemas o asuntos que compartían entre sí.

La Comisión de Reorganización insistía que estos auxiliares o asesores no deberían tener autoridad sobre ninguno de los departamentos y agencias, pero que deberían transformarse en los “ojos y oídos” del Gobernador para “mantenerse al corriente” de lo que estaba sucediendo e informar adecuadamente al Gobernador y a su Ayudante Ejecutivo de las “controversias jurisdiccionales” antes de que éstas provocaran conflictos abiertos. Por otro lado, el Cuerpo Auxiliar de la Gobernación constituiría el “**cuerpo de auxiliares institucionales**” cuya función sería dotar a la gobernación de la capacidad, profundidad y continuidad necesaria para descargar las complejas responsabilidades de gerencia pública y administrativas que recaen en el

Gobernador, tales como: la preparación y ejecución del presupuesto, la coordinación y supervisión de las políticas públicas y programas gubernamentales, entre otras iniciativas para mejorar de manera continua las condiciones del servicio y el empleo público. Este cuerpo de agencias institucionales estaría integrado por el Negociado de Presupuesto, la Junta de Planificación y la Oficina de Personal. La distinción funcional era que el “cuerpo de auxiliares del Gobernador” estaría integrado de asesores especializados y el “cuerpo de auxiliares institucionales de la gobernación” se conformaba se aquellas agencias dirigidas a garantizar una mejor conducción y dirección ejecutiva del gobierno. En lo sustantivo, el rol de la Oficina del Gobernador, como institución diferenciada del resto de las agencias, sería proveer dirección y liderazgo al gobierno y a la administración pública puesto que esta función se consideraba fundamental para lograr los objetivos del programa gobierno. Esta visión original de la Oficina Ejecutiva del Gobernador aún mantiene su vigencia, aunque obviamente necesita ajustes y adaptaciones a los nuevos cambios de la gobernabilidad en nuestra época.

Por otro lado, el funcionario que con más experiencia y conocimientos sobre la administración pública que ha llegado a ocupar el cargo de gobernador, Roberto Sánchez Vilella, redactó un documento para orientar a los servidores públicos sobre diversos temas relacionados con el funcionamiento interno de la Rama Ejecutiva y sus relaciones con el resto del gobierno y del País.¹⁴ Con respecto a la Oficina del Gobernador, al igual que lo hiciera antes la Comisión de Reorganización de 1949, plantea que la necesidad de una Oficina del Gobernador con un cuerpo de ayudantes y un conjunto ayudantías institucionales, surge del hecho de que no le es posible al Gobernador atender por sí solo todo el trabajo que debe asumir para cumplir con las cinco funciones principales en el desempeño de su cargo como gobernador de Puerto Rico. Estas funciones principales del Gobernador son las siguientes: 1) es el Jefe de

¹⁴ Nos referimos a la publicación: Roberto Sánchez Vilella. *Función y acción de la Rama Ejecutiva*. La Fortaleza, San Juan, 1965.

Estado o el símbolo del pueblo de Puerto Rico en la función ceremonial; 2) es el principal administrador de la Rama Ejecutiva; 3) por ser electo por la mayoría de los votos, es el líder principal de su pueblo y, en consecuencia; 4) es el líder político de su partido y 5) también le corresponde ejercer liderato legislativo, en el sentido de que inicia legislación, aprueba o veda la misma e influencia durante su consideración.

En su segunda función, como principal Administrador de la Rama Ejecutiva, el Gobernador necesita ayuda personal e institucionalizada para trazar una dirección integrada y dirigir la acción de las agencias hacia el logro de la visión, las metas estratégicas y los objetivos establecidos. Un cuerpo de ayudantes o asesores especializados, así como un conjunto de agencias intiuionalizadas son imprescindible para una gobernación eficaz. Así, el Cuerpo de Ayudantes es necesario para:

- Establecer y dirigir las políticas de los departamentos y agencias y coordinar su funcionamiento.
- Obtener de las distintas agencias gubernamentales la información necesaria para la solución de los problemas amplios y la determinación de la política pública.
- Asegurar que todos los asuntos que atiende han sido examinados desde el punto de vista de toda la administración.
- Atender las relaciones con la Asamblea Legislativa para el trámite de los asuntos legislativos y las relaciones con las autoridades municipales para darles la atención necesaria.
- Atender la correspondencia, los visitantes, las relaciones con la prensa y con el pueblo.
- Después de hechas sus decisiones, lograr que se transmiten rápidamente a sus jefes de departamentos y personas interesadas.

De acuerdo con Sánchez Vilella, los Ayudantes se convierten realmente en una extensión del gobernador.

“...son la multiplicación de sus ojos, oídos, boca, manos para permitirle, atender el inmenso volumen de trabajo que viene a su Oficina y mantener el contacto continuo con todos los organismos del gobierno y con el pueblo. Es el deber de este grupo de personas mantener al Gobernador informado de todo lo que sea importante para el descargo de las funciones de éste. En ocasiones el ayudante resume y/o evalúa los informes o documentos que vienen a la consideración del Gobernador. En este sentido, el ayudante juega el papel de una válvula de regulación, hace que llegue rápidamente al gobernador todo aquello que es relevante e importante; canaliza hacia una dirección adecuada aquello que no tiene categoría para ocupar la atención del Gobernador; devuelve para una mayor elaboración y refinamiento lo que se recibe en forma incompleta para permitirle al Gobernador formular un juicio o decisión; y comprime antes de pasarlo al Gobernador todo lo que ocupa mucho espacio pero que puede resumir o sintetizarse.

Al llevar asuntos a la consideración del Gobernador, los Ayudantes deben presentarle todas las alternativas de acción. Se requiere además, que el Ayudante asuma una posición de asesoramiento cabal en el proceso de decisión.”

Sin embargo, estos Ayudantes desempeñan sus funciones por “un desfiladero sutil” porque deben entender **claramente que no actúan por su propia cuenta**, sino a nombre del Gobernador. Es decir, no tienen funciones operacionales, no duplican las responsabilidades de los departamentos y agencias, no tienen poder para tomar decisiones o dar órdenes por sí mismos, **ni pueden sustituir al jefe de agencia**. Tampoco hacen decisiones de política pública pues éstas le corresponden exclusivamente al Gobernador. Para lograr servir de manera más efectiva al Gobernador, los Ayudantes deben funcionar como un equipo y “un fondo común de información”. Se parte del supuesto de que estos funcionarios poseen la capacidad para anticipar problemas y la iniciativa para “notar y anticipar tendencias conflictivas y llamar la atención para evitarlas”. Finalmente, se destaca que los Ayudantes tienen que ser personas de alta competencia, energía física y de la mayor confianza personal del gobernador y además, “estar dotados de un carácter y actitud tal que nunca intenten ejercitar el poder por sí

mismos y...de una gran habilidad para desempeñar sus funciones con **discreción y en el anonimato**".

Con respecto a las oficinas de asesoramiento (o ayudantías institucionalizadas) adscritas a la Oficina del Gobernador, se consideraba en ese momento que la Junta de Planificación, el Negociado de Presupuesto y la Oficina de Personal eran indispensables para hacer posible la tarea de gobernar. Como indicamos en la tipología de agencias de la sección de metodología, las *agencias asesoras* se distinguen de las agencias prestadoras de servicios (u operacionales) porque ofrecen asesoramiento y apoyo técnico (administrativo, gerencial o informático) a otras agencias del gobierno. Su misión no es prestar servicios directos a los ciudadanos, sino proveer conocimiento, peritaje o información para la toma de decisiones, especialmente en las áreas de planificación, presupuesto, recursos humanos, finanzas, comunicaciones, relaciones laborales e inteligencia organizacional, entre otras. También se caracterizan porque están ubicadas al más alto nivel gerencia con el fin de mejorar la capacidad de conducción del "centro del gobierno".

Aunque ciertamente ambos tipos de agencias son fundamentales para alcanzar los objetivos del programa de gobierno, las agencias asesoras institucionales y las programáticas (departamentos) deben ofrecer una visión global de los problemas dado que están identificadas con la política general del gobierno. No obstante, las oficinas asesoras adscritas a la Oficina del Gobernador (ni su personal técnico) deben sustituir la creatividad ni el trabajo que le corresponde desempeñar a los jefes de agencias. La finalidad es que las agencias asesoras institucionales, así como el cuerpo de asesores se conviertan en un "un brazo colaborador" para las agencias prestadoras de servicios u operacionales. En síntesis, las agencias asesoras que integran la Oficina del Gobernador tienen la responsabilidad de ejercer el asesoramiento institucional adecuado y pertinente para asegurar que el Gobernador pueda cumplir con los objetivos del programa gobierno.

La Oficina del Gobernador, además de la Oficina Propia del Gobernador, de la Primera Dama y de las Oficinas Administrativas y de Asesores, está integrada por otras agencias cuya legislación habilitadora u orden ejecutiva las adscriben a la Oficina del Gobernador, estas son las siguientes: Secretaría de la Gobernación, Oficina de Gerencia y Presupuesto, Secretaría de Asuntos Públicos, Administración de Reglamentos y Permisos, Junta de Planificación, Junta de Calidad Ambiental, Oficina Estatal de Conservación Histórica, Oficina del Coordinador General para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión, Oficina para Asuntos de Seguridad Pública y el Representante Autorizado del Gobernador ante FEMA¹⁵.

Nos parece que tal y como está organizada esa Oficina, la misma tiene que rediseñarse desde una perspectiva institucional y organizacional para que el Gobernador pueda ejercer un liderazgo efectivo, con un apoyo técnico de avanzada que le permita integrar la diversidad de voces desde el punto de vista político y democrático. Además y como hemos puntualizado, en la actualidad el proceso y los sistemas de gobernación son mucho más complejos que en el pasado cuando se creó la Oficina del Gobernador. Ahora, en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas intervienen no sólo los funcionarios electos o designados sino una multiplicidad de actores públicos, privados, organizaciones no gubernamentales y diversos sectores políticos (legisladores, alcaldes, líderes locales) con variados intereses e ideologías. También el proceso de gobernar ocurre en múltiples niveles y jurisdicciones de gobierno (federal, estatal, municipales y regionales) por lo cual el sistema

¹⁵La Oficina del Gobernador actualmente (2009-2010) está integrada por la Oficina Propia del Gobernador; Oficina de la Primera Dama; Secretaría de la Gobernación; Secretaría de Asuntos Públicos; Secretaría de Organización y Política Pública; Oficina de Administración; Oficina de Asesores; Oficina de Servicios al Ciudadano; Oficina de Nombramientos Judiciales; Oficina del Asesor de Iniciativas de Base Comunitaria y de Fé y las siguientes oficinas: Oficina de Gerencia y Presupuesto, Secretaría de Asuntos Públicos, Junta de Planificación/Administración de Reglamentos y Permisos/, Junta de Calidad Ambiental, Oficina Estatal de Conservación Histórica, Oficina del Coordinador General para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión, Oficina para Asuntos de Seguridad Pública y el Representante Autorizado del Gobernador ante FEMA, la Oficina para la Integridad y Eficiencia Gubernamental y la Oficina de Tecnología de Información y Comunicación.

decisional en el sector público es demasiado complejo, con asimetrías en la información y grandes incertidumbres.

A pesar de que en el gobierno de Puerto Rico pervive formalmente el viejo sistema de “dirección ejecutiva unitaria”, las transformaciones ocurridas en las últimas décadas hacen que la relación del Gobernador con el resto del aparato público sea mucho más intrincada. Por ello, es necesario moverse del control jerárquico hacia relaciones horizontales de interacción y colaboración conjunta mediante estructuras ágiles y flexibles que suministren al núcleo estratégico del centro del gobierno (el Gobernador y los Secretarios del Gabinete) la información analítica, oportuna y veraz, que les facilite la adopción de decisiones adecuadas y efectivas. Al respecto, cabe destacar que estudios recientes (Sulbrandt, 1994, Narbono y Ramos, 2003, Peters, 2003, Babino (2009) y CLAD, 2009) han demostrado y reiterado claramente la vital importancia de la alta dirección del gobierno, especialmente el rol de la Oficina del Gobernante, para alcanzar los objetivos del programa de gobierno que obtuvo el apoyo popular durante el proceso electoral.

Como se evidencia en la literatura revisada, el logro de esos objetivos no se alcanza exclusivamente con la mejora de los diseños tecnocráticos o financieros sino que también es fundamental fortalecer la capacidad de conducción o dirección gerencial que se centra en la persona del líder (Gobernador), en su equipo de trabajo de mayor confianza y en la organización (Oficina del Gobernante y su Gabinete –o Consejo de Ministros-) que éste dirige. Es hacia esa dirección estratégica e institucional que se orientan las nuevas tendencias en el diseño de las reformas gubernamentales. Por lo cual, se reitera en la literatura que para lograr los objetivos del programa de gobierno es indispensable desarrollar y fortalecer la capacidad técnica, política y organizativa de la Oficina del Gobernante que le facilite al líder político y principal oficial ejecutivo de la rama ejecutiva, mejorar institucionalmente la pericia para conducir de manera estratégica (“direccionalidad”), alcanzar mayor eficacia en el

manejo de los recursos y superar las dificultades para alcanzar los compromisos programáticos del proyecto político. En este sentido, existe consenso de que la Oficina del Gobernante debe rediseñarse para crear un sistema integrado de asesoramiento formal al gobernante que sea capaz de procesar los problemas del gobierno, así como la articulación de un conjunto de reglas que sirvan para decidir qué problemas se deben atender en ese ámbito de actuación y cuales deberían ser remitidos a niveles inferiores en la estructura organizativa del gobierno.

En resumen, el Primer Ejecutivo tiene la responsabilidad ineludible de garantizar la gobernabilidad del sistema y por lo tanto, requiere de una estructura institucionalizada que lo apoye a cumplir eficazmente con la inmensa complejidad de sus tareas, entre las cuales se destacan: **a)** obtener información sobre los actores sociales y los principales eventos que ocurren en el país; **b)** mantener relaciones con las fuerzas político-sociales relevantes; **c)** asegurarse de que sus prioridades programáticas y de acción de gobierno se están implementando de manera coherente y efectiva y **d)** cerciorarse que su imagen política e intereses sean protegidos (Sulbrandt, 1994). Por lo tanto, **recomendamos que la Oficina del Gobernador debe reorganizarse para que esté integrada, en lo fundamental, con los organismos mencionados más adelante y de acuerdo con las recomendaciones específicas que hemos sugeridos para cada uno de ellos:**

- **Secretaría de la Gobernación**

La Secretaría de la Gobernación se creó mediante el Boletín Administrativo 4669 de 6 de mayo de 1986. De acuerdo con esta Orden Ejecutiva, el Secretario de la Gobernación se considera como un funcionario con rango de Gabinete dentro del Poder Ejecutivo. Además, se establece que esta Secretaría constará de un Secretario y un Cuerpo de Asesores del Gobernador. El Secretario de la Gobernación ejercerá las siguientes funciones, deberes y responsabilidades:

- Dirigir la ejecución e instrumentación por los departamentos, agencias, organismos e instrumentalidades de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de la política pública y programática del gobierno, según establecida por el Gobernador.
- Coordinar los trabajos del Gabinete Constitucional, del Gabinete Operacional y de aquellos otros organismos y consejos establecidos para formular e instrumentar la política pública gubernamental.
- Dirigir y supervisar la interacción entre el Gobernador y los departamentos, agencias, organismos e instrumentalidades de la Rama Ejecutiva del Gobierno.
- Dirigir y supervisar los trabajos del Cuerpo de Asesores del Gobernador.
- Ser el principal asesor del gobernador en el descargo de las responsabilidades ejecutivas de éste.
- Ejecutar cualquier otra responsabilidad, función o deber que le delegue el Gobernador que no sea contraria a las disposiciones específicas y a la Constitución del Estado Libre Asociado.
- El Cuerpo de Asesores del Gobernador estará constituido por Asesores que tendrán a su cargo áreas programáticas y áreas especializadas. Los Asesores del Gobernador contarán con oficinas propias para el desempeño y descargo de sus funciones, deberes y responsabilidades.
- En el desempeño de sus funciones el Cuerpo Asesor del Gobernador ejercerá las iniciativas y responsabilidades que corresponda a la autoridad delegada por el Gobernador y por el Secretario de la Gobernación.
- El Cuerpo de Asesores del gobernador asesorará al Gobernador y ejercerá aquellas otras funciones, que le delegue el Gobernador y que no sean contrarias a cualquier disposición específica del Estado Libre Asociado.

En la actualidad esta Secretaría está constituida por varias unidades de administración interna en diferentes áreas especializadas. Como se desprende de las funciones y responsabilidades asignadas a esta Secretaría, desde el punto de vista gerencial, se convierte el centro estratégico para supervisar y coordinar la interacción entre las agencias de la Rama Ejecutiva y el Cuerpo de Asesores del Gobernador. Su responsabilidad es asegurar una buena gobernanza intra e inter gubernamental. De hecho, el Secretario de la Gobernación es el responsable principal de ayudar al Gobernador en su compleja tarea de la supervisión, dirección y la coordinación interagencial del Gobierno de Puerto Rico, incluyendo las corporaciones públicas. De hecho, es el responsable de dirigir los consejos interagenciales creados para facilitar la integración y ejecución de la política pública de agencias que tienen clientelas, servicios, programas y objetivos comunes que necesitan colaborar o compartir recursos y responsabilidades. Cabe destacar que la OGP no dispone de información actualizada sobre cuando se organizaron, cómo funcionan en la práctica y cuales son las misiones específicas de estos consejos interagenciales. Sin embargo, de acuerdo con el organigrama de la estructura funcional del Gobierno de Puerto Rico, se infiere que en la actualidad existen diez (10) consejos: Consejo de Bienestar Social, Consejo de Educación, Cultura, Recreación y Deportes, Consejo de Infraestructura y Ambiente, Consejo de Desarrollo Económico, Consejo de Seguridad, Consejo de Salud, Consejo de Gerencia Moderna y Tecnología, Consejo Financiero, Consejo Asesor para el Desarrollo de las Comunidades Especiales y Consejo de Acción Comunitaria. Aún así, **nos parece que estos consejos son necesarios dado que pretenden superar las barreras burocráticas de una estructura gubernamental vertical y centralizada.** Con estos se intenta promover en el gobierno áreas de intersección en políticas sectoriales y a su vez aprovechar las ventajas de las estructuras matriciales orientadas a la transversalidad y a la gestión integrada de políticas y programas. En este sentido, la existencia de estos mecanismos de integración y coordinación en el núcleo estratégico del gobierno es fundamental para aumentar su capacidad de conducción,

especialmente cuando el gobierno ha perdido el monopolio en la prestación de servicios y la gobernanza se ejerce mediante la conformación de redes y alianzas multisectoriales y en diferentes niveles del sector público (federal, estatal, municipal y regional).

Por lo anterior, **recomendamos** que para garantizar la institucionalidad y continuidad de la Secretaría de la Gobernación, así como su función fundamental de la coordinación interagencial, esta Oficina debe ser creada por legislación¹⁶. Además, **sugerimos que en su estructura programática debe crearse un área dirigida a institucionalizar en la administración pública de Puerto Rico los mecanismos y programas para la cooperación interagencial y la aplicación del trabajo integrado en las agencias.** Esta legislación debería establecer claramente: los objetivos de la cooperación interagencial e intergubernamental, el marco normativo y reglamentario para la programación conjunta de proyectos y servicios, los procesos para la implementación y la evaluación de las actividades que se efectúen tanto en el nivel interagencial como en el ámbito intersectorial (organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro y privadas que brindan servicios públicos o gestionen programas bajo contrato). La Secretaría de la Gobernación debe fortalecer su capacidad gerencial para convertirse, como en otros países, en el eje principal en la coordinación e implementación de la política pública y para garantizar los objetivos del programa de gobierno.

- **Junta de Planificación**

La misión de esta agencia es guiar el desarrollo integral de Puerto Rico de acuerdo a las actuales y futuras necesidades sociales, ambientales, físicas y

¹⁶ Para un análisis sobre los complejos problemas y los conflictos jurídicos, gerenciales, políticos y constitucionales en el extendido uso de las órdenes ejecutivas como mecanismo para ampliar los poderes del Gobernador de Puerto Rico como administrador y supervisor del poder ejecutivo; véase: William Vázquez Irizarry “Los poderes del gobernador de Puerto Rico y el uso de las órdenes ejecutivas”. *Revista Jurídica*, Universidad de Puerto Rico: 76: 4, 2007, págs. 951-1076.

económicas. En el marco del modelo de gobierno descentralizado que estamos proponiendo, el funcionamiento de la **Junta deberá transformarse para fortalecer su capacidad de planificar estratégicamente, cumplir su responsabilidad de adoptar el Plan de Uso de Terrenos (PUT), revisar el Plan de Desarrollo Integral (PDI) y mejorar la programación y coordinación de la inversión de obra pública con las agencias, especialmente con las corporaciones públicas.**¹⁷ Sin la adopción de estos instrumentos fundamentales, especialmente el primero, no es recomendable iniciar un proceso de descentralización y regionalización, tal y como lo demuestran algunas experiencias internacionales. Es responsabilidad del centro del gobierno mantener la coherencia en las políticas sobre el uso de los terrenos, en asignar las prioridades para la inversión de la obra pública y en establecer la visión sobre el desarrollo económico sustentable y, precisamente, esa es la misión de esa agencia.

- **Oficina de Gerencia y Presupuesto**

La misión de esta Oficina es administrar y controlar el uso de los recursos públicos y establecer otros aspectos gerenciales para lograr un gobierno efectivo que propicie una sana administración. La OGP es otra agencia que necesita transformarse para enfrentar los retos de articular una nueva organización administrativa del centro del gobierno. Además del enfoque hacia el control presupuestario, la OGP tiene que dirigirse prioritariamente hacia establecer métricas y un sistema efectivo para la evaluación por resultados de las agencias, promover las tecnologías de la información para agilizar trámites y monitorear la calidad de los servicios de las agencias, así como establecer programas continuos para la reforma y la modernización administrativa del gobierno. Para

¹⁷ El Presidente de la Junta de Planificación ha anunciado que el PUT comenzará a elaborarse por regiones a partir del 2010 para ser completado en el 2012. También advirtió que se le dará prioridad a preparar un plan estratégico designado como el Plan Integral de Desarrollo Estratégico Sostenible (PIDES) para después elaborar los planes de usos de terrenos por regiones y, además, se empezará a trabajar con las “áreas más problemáticas” como El Yunque, el río Blanco y el Corredor del Noreste. “A plazos el plan de uso”. *El Nuevo Día* (9 de junio de 2009), pág. 24.

reiterar este cambio de orientación y a los fines de transformar su cultura organizacional, especialmente en la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas, **recomendamos que mediante una enmienda a Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, se rediseñe su organización interna para crear en su estructura programática las siguientes tres áreas especializadas: Evaluación, Informática e Indicadores por Desempeño. También recomendamos que se le requiera a esa Oficina que, una vez aprobada dicha enmienda, estos cambios se realicen en un periodo de seis meses.** Al parecer, actualmente existe una tendencia hacia esta dirección y se está redactado un anteproyecto de ley con el propósito de crear una Oficina para la Integridad y Eficiencia Gubernamental, así como el Comité del Gobernador para la Integridad y Eficiencia Gubernamental con el propósito de coordinar y mejorar los esfuerzos gubernamentales para promover la integridad y eficiencia en el servicio público. La Oficina estará compuesta por los auditores pertenecientes al Área de Auditoría de la Oficina de Gerencia y Presupuesto y los auditores internos de las distintas entidades gubernamentales. También se elaborará un Plan Estratégico Anual de Auditorías. De aprobarse esta legislación seguramente ayudará a fortalecer las funciones de evaluación por desempeño de la Oficina de Gerencia y Presupuesto junto a la creación de las tres áreas especializadas que estamos recomendando.

- **Oficina del Coordinador General para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión (Oficina de Comunidades Especiales)**

La Ley Número 1 de marzo de 2001 crea esta Oficina de Comunidades Especiales (OCE) adscrita a la Oficina del Gobernador con el propósito de erradicar la pobreza en Puerto Rico. La misma tiene la misión de fomentar y estimular a los residentes de las comunidades especiales y marginadas a participar e involucrarse activamente en la solución de problemas y situaciones que les afecten para el mejoramiento de la calidad de vida en sus comunidades. La OCE tiene tres áreas programáticas principales: a) la organización

comunitaria como eje del desarrollo socioeconómico de las comunidades hacia la autogestión y el apoderamiento; b) la coordinación entre las agencias y los municipios de manera que los servicios de éstas lleguen de forma integral a las comunidades; y c) las mejoras o desarrollo de infraestructura en las Comunidades Especiales de acuerdo a las necesidades y prioridades establecidas por los residentes de éstas. Consideramos que los objetivos programáticos para promover y facilitar la autogestión comunitaria y la coordinación interagencial, intermunicipal y con el tercer sector, justifican que la OCE se mantenga en el núcleo estratégico del gobierno, tal y como fue concebida originalmente. No obstante, la gestión operacional de la OCE debe delegarse a los gobiernos municipales.¹⁸

- **Junta de Calidad Ambiental**

La Junta de Calidad Ambiental fue creada por la Ley 416 de 22 de septiembre de 2004 adscrita a la Oficina del Gobernador y aunque en sentido estricto es una agencia reguladora, con facultades de fiscalización y reglamentación, la misión de esta Junta es mucho más abarcadora porque también se le asignó la misión de fijar la política pública y asesorar al Gobernador en la protección del ambiente y los recursos naturales. Por lo tanto, esta agencia, está facultada para, entre otras funciones, establecer los requisitos adecuados y asegurar el cumplimiento del Gobierno de Puerto Rico con las disposiciones de la Ley Sobre Política Pública Ambiental y, en particular, para adoptar la reglamentación necesaria en la aplicación de las disposiciones relacionadas con las declaraciones de impacto ambiental, así como presentar anualmente un informe sobre el estado y condiciones del medio ambiente. Tiene además la responsabilidad de revisar y evaluar los programas y las actividades del Gobierno, a la luz de la política pública establecida por dicha legislación para determinar hasta qué punto se está cumpliendo con la misma y presentarle recomendaciones al Gobernador

¹⁸ Referirse a las recomendaciones relacionadas con la Delegación de Competencias a los Gobiernos Municipales (4.3.1).

sobre el particular. Además, se le encomendó la función de promover el mejoramiento de la calidad del medio ambiente, el establecimiento de un Sistema Nacional Digitalizado de Información Ambiental para que estén disponibles a las demás agencias, a la empresa privada y a los ciudadanos, los datos e información vital para el cumplimiento con las disposiciones de la ley antes mencionada. Debido a que el conjunto de las funciones asignadas a esta agencia están vinculadas directamente con la coordinación y dirección estratégica de una de las funciones sustantivas del gobierno, recomendamos que la Junta de Calidad Ambiental permanezca adscrita a la Oficina del Gobernador.

- **Oficina de Asuntos Municipales y Regionales.**

La actual Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM) fue creada por el capítulo XIX de la Ley de Municipios Autónomos de 1991. Se instituyó con la misión de actuar como un ente asesor y regulador de los municipios en su proceso de desarrollo autonómico, dentro de un marco de sana administración municipal. Sin embargo, en la medida que los municipios adquirieron autonomía administrativa, fiscal y económica las funciones asesoras, reguladoras y fiscalizadoras de esta Oficina fueron disminuyendo para convertirse en la “mano amiga” de los municipios. En la actualidad la función principal de OCAM se limita a distribuir, mediante propuestas competitivas la asignación anual de los fondos del programa *Community Development Block Grant (CDBG)* a los 51 municipios que por su población no cualifican para hacerlo por sí mismos (*non-entitlement*), para el desarrollo de infraestructura comunal, vivienda y servicio público. También coordina con algunos municipios programas de desarrollo comunitarios, hogar propio, prevención de delincuencia y los códigos de orden público. Además, para nuestra sorpresa, mediante la Orden Ejecutiva 02-2006 tiene la responsabilidad de coordinar el Cuerpo Religioso de Capellanes de Puerto Rico, el cual ofrece “cuidado pastoral” en situaciones de emergencias, desastres naturales y otras crisis sociales.

Nuestra propuesta de descentralización y regionalización del Gobierno de Puerto Rico exige un cambio radical en la misión, responsabilidades y la gestión de la actual **OCAM**. Por ello recomendamos que esa entidad se redetermine como Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales y Regionales. Esta Oficina, como ente asesor de los gobiernos municipales y las nuevas regiones para el desarrollo sostenible, tendría la función medular de ofrecer asistencia técnica y profesional relacionada con la organización y operación de las entidades regionales, así como fijar y darle seguimiento a las políticas y objetivos del gobierno central relativas al desarrollo integrado. Además, esta Oficina será la principal responsable de garantizar una coordinación efectiva entre las regiones y los municipios para aprovechar al máximo las ventajas comparativas de cada región, pero manteniendo coherencia y prioridades comunes a los fines de lograr el desarrollo integrado y sostenible de Puerto Rico. Precisamente, la responsabilidad de articular esa visión de País y la coherencia entre las metas y objetivos del gobierno central, los municipios y las regiones le corresponde al núcleo estratégico del gobierno. A nuestro juicio, esa sería la misión de la nueva Oficina de Asuntos Municipales y Regionales, adscrita a la Oficina del Gobernador.

- **Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado**

Revertir la función de administración de personal en el servicio público a la Oficina del Gobernador mediante la adscripción de la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado a esa Oficina y reenfocar su misión en armonía con lo que hemos planteado sobre la necesidad de promover la profesionalización del servicio público. **La Oficina de Recursos Humanos del ELA, como institución fundamental del Gobierno, es responsable de la formulación de la política pública de recursos humanos de la Rama Ejecutiva y por lo tanto, debe contribuir a fortalecer la capacidad en la conducción del gobierno para mantener la profesionalización del servicio**

público, que como vimos es una de las grandes prioridades expresadas por los servicios públicos miembros de la AEELA.

4.3 Tercer Elemento: Descentralización del Gobierno de Puerto Rico Mediante la Delegación de Competencias a los Gobiernos Municipales y la Regionalización para Proyectos de Desarrollo Sostenible.

El concepto de descentralización es parte integral de la mayoría de las teorías de gerencia pública contemporánea. Se argumenta que la descentralización les permite a los gerentes hacer un mejor trabajo. Según Pollit (2009) la descentralización hace posible que los servicios públicos se presten con mayor rapidez y dirigidos directamente a los individuos. Igualmente se supone que la descentralización contribuya a la eficiencia organizacional en la medida en que le permite a las organizaciones gubernamentales reducir el tamaño de las jerarquías burocráticas. Además de estos beneficios administrativos la descentralización trae consigo unas recompensas aun mayores:

- El gobierno será más responsable ante los ciudadanos
- El gobierno será menos distante de los problemas de las personas y las comunidades
- El gobierno será más transparente

La realidad es que la descentralización es en sí misma es un concepto complejo, discutido y analizado por una diversidad de autores (Stanyer 1976, Smith 1985, Hoggett 1996, Shabbir 2007, entre otros). El mismo surge como una respuesta a la complejidad e ineficiencia de los gobiernos democráticos caracterizados por la dilación e incoherencia en la prestación de servicios, así como, por la burocratización y la enajenación ante las necesidades ciudadanas. En palabras sencillas la descentralización supone:

“La transferencia de la autoridad formal de un grupo pequeño de actores a un grupo más grande” (Pollit, 2009)

Conforme con esta definición existe una multiplicidad de tipos de descentralización que incluyen entre otros:

- Descentralización político-administrativa
- Desconcentración
- Delegación
- Regionalización

En el caso de la *descentralización política - administrativa* nos referimos a un proceso que ocurre cuando la autoridad se delega a los funcionarios electos en diferentes áreas geográficas, como podrían ser los gobernadores regionales y los alcaldes. Esta modalidad supone desplazar actividades del gobierno central a otro nivel inferior del Estado. Por ejemplo, la transferencia de plena autonomía política y administrativa a los municipios. En este caso, descentralizar significa *“adoptar el proceso necesario para una profunda redistribución del poder con auténtica participación popular”* (Rofman, 1990). Por otro lado, cuando se utiliza el concepto de *desconcentración* aludimos a:

“Transferir la responsabilidad administrativa del nivel central a los niveles regionales y locales. Estas oficinas operacionales reciben unos niveles de autoridad para aspectos específicos sobre la población que reside en el territorio. El nivel central mantiene el poder sobre las oficinas regionales y locales” (Pratts, 2008)

Como se puede inferir, la desconcentración se refiere específicamente a un acto administrativo de traspasar capacidades decisorias a un organismo o entidad de escala inferior al que otorga el poder, **pero sin proporcionarle al ente receptor la autonomía necesaria para actuar**. El traslado de la facultad decisoria es muy limitado porque no implica otorgarle al organismo

desconcentrado autonomía para operar de manera independiente (Rofman, 1990).

En el caso de la delegación estamos hablando de la transferencia a organismos semiautónomos de la autoridad administrativa para ejecutar funciones específicas. En este caso, el organismo no es parte de una agencia del nivel central (Pratts, 2008). Cabe destacar, sin embargo, que en Puerto Rico, la delegación de autoridad adquiere una dimensión más amplia, ya que como resultado de la Ley de Municipios Autónomos de 1991 se establece el sistema de delegación de competencias del Gobierno Central a los gobiernos municipales. Esta delegación se llevaría a cabo mediante la formulación de convenios entre el Gobierno Central y aquellas municipalidades que tuvieran interés y capacidad para administrar la competencia en cuestión. Igualmente, es importante puntualizar que en el caso de la delegación de autoridad en virtud de la antes mencionada Ley de Municipios Autónomos, se recoge explícitamente el principio de descentralización política administrativa. Como bien dispone la ley en su artículo 1.002:

“Un principio cardinal del pensamiento político democrático, es que el poder decisional sobre los asuntos que afectan la vida de los ciudadanos en la democracia recaiga en los niveles, organismos y personas que le sean directamente responsables”

En la estructura político/administrativa de Puerto Rico, el organismo público más próximo a los ciudadanos es el municipio y el funcionario más cercano es el Alcalde.

Con respecto a la última modalidad de la descentralización, la regionalización, estamos hablando específicamente del traspaso de autoridad a un:

“espacio socio geográfico con elementos físicos y humanos que le dan unidad y lo distinguen de otros” (Fals Borda, 1996)

De igual forma, la regionalización tiene como objetivo:

“contribuir al desarrollo equilibrado y a la mayor integración económica y social de las entidades que conforman cada región” (Chamorro, 1997)

Luego de esta breve presentación y discusión del concepto de descentralización, así como de sus modalidades más importantes, corresponde presentar nuestras **recomendaciones** específicas en el caso de Puerto Rico. Debemos señalar, que luego de un examen detallado de las opciones existentes en la literatura, es nuestra posición que **la descentralización vía la delegación de competencias** a los gobiernos municipales y la **regionalización de servicios y proyectos** vinculados al desarrollo económico es la estrategia que debemos seguir para transitar desde el modelo de gobierno centralizado/burocrático que existe en la actualidad hacia una nueva forma de gobernar más en sintonía con las nuevas tendencias de esta primera década del Siglo XXI.

4.3.1 Delegación de competencias a los gobiernos municipales

Los gobiernos municipales en Puerto Rico son un legado histórico que comienza en el siglo XVI con el asentamiento en Caparra y que significó (distinto a otros países) la existencia de un gobierno local (cabildos) antes que un Gobierno Central. Una mirada histórica al desarrollo gubernamental de nuestro país nos demuestra que los gobiernos municipales no solo anteceden al Gobierno Central si no que prestaban toda una gama de servicios a los ciudadanos de su territorio, incluyendo salud y sanidad, recolección de impuestos, recogido de basura, tribunales y cárceles, entre otros.

Esta práctica se mantiene con el pasar de los siglos a pesar de que el Gobierno Central de Puerto Rico se fortalece y adquiere nuevas responsabilidades. Dentro de esa nueva realidad de un Gobierno Central fuerte los Municipios en Puerto Rico retuvieron las competencias relacionadas con el orden público, hospitales municipales, mantenimiento de escuelas y de calles y caminos, defensa civil y manejo de emergencias, entre otras.

Es precisamente esta historia, la que sirve de punto de partida para la aprobación de la Ley de Municipios Autónomos en el año de 1991 y la cual favorece a la delegación de competencias como estrategia de descentralización para nuestro país.

Lo que popularmente se conoce como Ley de Municipios Autónomos es en realidad un paquete de cuatro leyes (Santana Rabell y Negrón Portillo, 1995, Santana Rabell, Santiago Centeno y Rivera Ortiz, 2007):

Ley Núm. 80 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como la “Ley del Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales (CRIM)”. Esta ley crea el CRIM como una entidad municipal independiente del Gobierno Central y bajo el control mayoritario de los alcaldes. Su principal objetivo es recaudar, recibir y distribuir a los municipios las contribuciones sobre la propiedad mueble e inmueble.

Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como la “**Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico**”. Esta es la legislación fundamental de la reforma municipal, la cual formula los propósitos, política pública, organización e instituciones fundamentales de la Reforma Municipal. Establece una nueva estructura administrativa básica de los municipios, sistemas modernos de gerencia y control de presupuestos y las finanzas municipales, así como un sistema autónomo para la administración de personal en cada municipio basado en el principio del mérito. Se provee,

además, la facultad a los municipios para organizar su espacio urbano mediante la elaboración y adopción de planes de ordenación territorial, con la participación y colaboración de las comunidades. **Se instituye, asimismo, un mecanismo para que, mediante contratos y convenios con el Gobierno Central, los municipios puedan solicitar transferencias de funciones o competencias que estén dispuestos o capacitados para asumir, en beneficio de los ciudadanos.** Es importante destacar que esta legislación provee en el capítulo XVI la obligación de facilitar la **participación de los ciudadanos** en el desarrollo de programas para el beneficio de las comunidades y en proyectos de mejoras permanentes, mediante asociaciones de residentes y distritos comerciales. Autoriza a los municipios a crear y organizar corporaciones especiales para el desarrollo municipal, las cuales serán entidades privadas con existencia y personalidad legal e independiente, separadas de la del municipio, previa aprobación de la Legislatura Municipal. El objetivo primordial de esta legislación es promover el desarrollo económico integral de los municipios, así como viabilizar la participación e iniciativa privada en la administración de programas y proyectos que tengan como finalidad mejorar la calidad de la vida, el desarrollo social y la infraestructura. Estas entidades podrán estimular actividades en áreas vitales de la sociedad, tales como servicios sociales, desarrollo de terrenos públicos, vivienda de tipo social, salud, educación, recreación y deportes, cultura, y otras actividades productivas en los sectores agrícolas, industriales y comerciales. Con ello se promueven diversas actividades que **provean servicios en alianzas con organizaciones privadas, sin fines de lucro y no gubernamentales.** Esta legislación también crea la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales.

Ley Núm. 82 de 30 de agosto de 1991, que enmienda la Ley Núm. 113 de 10 de julio de 1974, conocida como “Ley de Patentes Municipales”. Las enmiendas introducidas en 1991 a la Ley de Patentes Municipales le otorgan discreción a los municipios para aumentar los topes máximos contributivos para el pago de patentes. Proveen, además, para que los aumentos en el tipo de patentes sean

escalonados, y autorizan a cada municipio a imponer diferentes tasas o a exonerar del pago de las mismas, de acuerdo al tipo de industria o comercio, el volumen de negocio o el área geográfica donde esté localizada la actividad económica. Esto servirá para estimular la creación o expansión de la inversión y el desarrollo de áreas geográficas específicas que los municipios deseen rehabilitar.

Ley Núm. 83 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como la “Ley de Contribución Municipal sobre la Propiedad de 1991”. Esta ley codifica en un sólo estatuto todas las disposiciones relativas a la contribución sobre la propiedad mueble e inmueble, y, en virtud de la misma, se transfiere a los municipios el ingreso total proveniente de las contribuciones de la propiedad. Además, permite que el municipio imponga tipos variados de contribución, o exima del pago de ésta, en función del tipo de negocio o industria a que se dedique la propiedad o el área geográfica donde esté localizada.

En resumen y como bien hemos argumentado en el pasado, (Santana Rabell y Negrón Portillo, 1995) la reforma municipal establecida con esta legislación es el proyecto de democracia política y de descentralización gubernamental más importante en la historia de Puerto Rico.

A tenor con lo antes señalado y utilizando la Ley de Municipios Autónomos, así como nuestra historia política, **la recomendación principal** de este estudio es: **que se inicie un proceso de descentralización del Gobierno de Puerto Rico vía la delegación de competencias a los gobiernos municipales y la regionalización de servicios y proyectos vinculados al desarrollo sostenible.**

Este proceso de delegación se regirá por el siguiente marco normativo:

- *Toda delegación de competencias se efectuará **única y exclusivamente** cuando el Gobierno Municipal demuestre que tiene la capacidad fiscal y administrativa para recibir la competencia y brindar el servicio de manera efectiva.*
- *Tal y como lo dispone la Ley de Municipios Autónomos toda delegación de competencias se hará a través de **acuerdos o convenios** entre el Gobierno Central y el Gobierno Municipal.*
- *La delegación de competencias incluirá no solo la responsabilidad de proveer el servicio, si no además los recursos fiscales y humanos para poder brindar el mismo, siguiendo los principios de proporcionalidad y subsidiariedad. En el caso de los empleados públicos estos pasarían a ser empleados municipales y se garantizará las **condiciones de empleo y salarios existentes previos a la delegación.***
- *A tenor con las funciones sustantivas e indelegables del Gobierno Central identificadas anteriormente, las competencias a ser delegadas incluyen primordialmente **dependencias y programas que prestan servicios directos a la población.***

Recomendaciones sobre delegaciones de competencias específicas a los gobiernos municipales:

Comenzar a delegar a los municipios las competencias que en la actualidad mantienen las siguientes agencias del gobierno central. Este primer paso para iniciar el proceso se **efectuará bajo las siguientes condiciones:**

- Todo proceso de delegación de competencias se seguirá conforme a lo establecido por la Ley de Municipios Autónomos, así como por las decisiones judiciales aplicables (Ponce vs. Autoridad de Carreteras 153 DPR1 2000 y otros).
- Las competencias aquí identificadas deben ser las primeras a delegarse en este nuevo modelo de gobierno descentralizado que estamos

- proponiendo. No obstante, en el futuro a medida que vayan surgiendo las condiciones adecuadas desde el punto de vista fiscal, otras competencias deberían ser delegadas luego del análisis correspondiente.
- El Gobierno Central mantiene sus funciones indelegables de establecer la política pública, coordinar su implementación y evaluar los resultados, mientras que los gobiernos municipales se encargarían de ponerla en práctica brindando los servicios a los ciudadanos. De esta manera las agencias serían las entidades delegantes y **se reservarían el poder de revertir cualquier delegación en la cual el gobierno municipal incumpliera con los acuerdos del convenio de delegación.**¹⁹

Las primeras competencias a delegarse a los gobiernos municipales serán:

Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE)²⁰

La competencia relacionada con los reglamentos y permisos se delegará como dispone la Ley de Municipios Autónomos, **en el momento en que los municipios alcancen la jerarquía correspondiente.** No obstante, conviene señalar que debido a la importancia de esta función para el desarrollo económico del País, la autoridad para reglamentar y conceder permisos se hará extensiva a las regiones que recomendamos crear más adelante. Ello implicaría enmendar la Ley de Municipios Autónomos para que las funciones de ARPE

¹⁹ Como se señala más adelante, para iniciar el modelo de descentralización es imprescindible la creación en cada departamento ejecutivo de una unidad responsable de determinar la necesidad y viabilidad de las delegaciones, realizar las evaluaciones sobre los convenios de delegación y la coordinación de las transferencias de los recursos humanos. Refiérase a: Recomendaciones para la reorganización de Departamentos Ejecutivos y Agencias.

²⁰ Recientemente se ha presentado un Proyecto de Ley (Proyecto de la Cámara de Representantes 1649 “Para la Reestructuración y Unificación del Proceso de Evaluación y Otorgamientos de Permisos”) que eliminaría la ARPE y en su lugar, crearía la Oficina de Gerencia de Permisos y Endosos (OGPE) la cual centralizaría la expedición de los permisos y la Oficina del Inspector de Permisos (OIGP) que sería responsable de que se cumplan las leyes y reglamentos de la OGPE. “La agilización de los permisos en agenda”. *El Nuevo Día* (17 de mayo de 2009) pág. 5.

puedan ser delegadas a dichas regiones, cuando uno de los municipios que integra esa región haya alcanzado la jerarquía correspondiente.

Oficina de Comunidades Especiales

Como mencionamos, por la importancia de la OCE en coordinar de manera integrada la política pública y los esfuerzos interagenciales, intermunicipales y con el tercer sector, la OCE debe mantenerse en la Oficina del Gobernador, tal y como fue concebida originalmente. No obstante, la gestión operacional, incluyendo los servicios que se prestan a las comunidades debe delegarse a los gobiernos municipales, garantizando **siempre** que se cumplan con los procedimientos del capítulo XVI de la Ley de Municipios Autónomos relacionados con la participación ciudadana y en conformidad con la Ley Número 1 de marzo de 2001 de Comunidades Especiales.

Administración para el Cuido y Desarrollo Integral de la Niñez

Esta agencia tiene la misión de garantizar y promover el cuidado, desarrollo y mejoramiento de la educación preescolar y primaria de los niños y niñas de acuerdo a las disposiciones de los programa federales “*Child Care*” y “*Head Start*”. Al igual que recomendamos en el caso de la Oficina de Comunidades Especiales esta agencia debe delegar sus funciones operacionales a los Gobiernos Municipales, así como a organizaciones de base comunitaria tomando como modelo el programa de Hogares Maternales o “*Head Starts*”.

Departamento de Educación

Es nuestra recomendación que todo lo relacionado con la operación de las escuelas en Puerto Rico debe delegarse a los Gobiernos Municipales, basado al igual que con otras competencias, en la capacidad demostrada por estos últimos de proveerlas exitosamente. Igualmente (y para algunos proyectos específicos)

la operación de ciertas escuelas especializadas debe delegarse a las Regiones. Actualmente muchos Gobiernos Municipales se encargan del mantenimiento físico de las escuelas, así como de otros servicios a los estudiantes. Nuestra recomendación es que esta delegación sea progresiva en todo lo que concierne a la fase operacional del proceso educativo (presupuesto, compras, construcción y mantenimiento de la planta física, comedores escolares, transportación y seguridad). Esta delegación progresiva o por jerarquías estaría bajo estrictas garantías de cumplimiento con los estándares establecidos por el Departamento de Educación, cuyo incumplimiento sería razón para la revocación del poder delegado. Por otro lado, todo lo concerniente con la fase sustantiva del proceso educativo (currículo, visión, estrategias de enseñanza, requisitos académicos para el personal docente y medición del aprovechamiento estudiantil) seguiría en manos del Departamento de Educación dado que es una **responsabilidad indelegable** del Gobierno Central. **El País solo puede tener un sistema de educación pública.**

Departamento de Recreación y Deportes

El proceso de transferencia a los Gobiernos Municipales de las instalaciones recreativas y deportivas de parte del Gobierno Central, que ordenó la Ley Número 120 del 17 de julio de 2001 debe ampliarse para extenderse a todas las funciones operacionales del Departamento. La responsabilidad principal del Departamento debe ser exclusivamente la de establecer la política pública sobre la recreación y el deporte en Puerto Rico, coordinar los esfuerzos y servicios que los Municipios y las comunidades brindan a los ciudadanos y evaluar los resultados alcanzados.

Administración de Vivienda Pública

Esta agencia fue creada por la Ley Número 66 del 17 de agosto de 1989 con el propósito de mejorar la calidad de vida en los proyectos de vivienda pública

mediante una administración efectiva de los mismos. La realidad es que ante los cambios que han ocurrido con relación a la vivienda pública en los últimos años (incluyendo la administración privada de los residenciales públicos), resulta conveniente delegar esta función a los gobiernos municipales. Además, en la práctica actualmente los municipios han creado oficinas para prestar diversidad de servicios relacionados con la vivienda pública y atender las necesidades de los ciudadanos en esta área.

Corporación de Desarrollo Rural

Creada por Ley en el año de 1973 esta corporación tiene la responsabilidad de estimular a las personas de zonas rurales y de áreas aisladas para que establezcan operaciones y programas que fomenten la producción de alimentos que se consumen en Puerto Rico. Al igual, que con las actividades antes señaladas, esta última es una función que es mejor desempeñada desde los Gobiernos Municipales. Esta es una tarea que muy bien puede integrarse o coordinarse con el Programa de Comunidades Especiales y con los Programas de Vivienda Pública, particularmente aquellos localizados en los municipios con gran población rural.

Con los ejemplos discutidos, se puede confirmar que los servicios que actualmente provee el Gobierno Central podrían ser brindados de forma más efectiva y racional por los gobiernos municipales. A nuestro juicio, las agencias mencionadas, serán las primeras cuyos servicios se delegarían a los gobiernos municipales para iniciar estos procesos de descentralización y luego de una evaluación rigurosa de los resultados, se identificarían todas aquellas agencias cuyas competencias y servicios podrían ser delegados. En conclusión, el Gobierno Central mantiene sus funciones indelegables de establecer la política pública, coordinar su implantación, evaluación de la calidad de los servicios y revertir cualquier delegación cuando ocurrieran incumplimientos en los convenios de delegación, mientras que los gobiernos municipales y las

comunidades se encargarían de ponerla en práctica brindando los servicios a los ciudadanos.

4.3.2 Descentralización mediante la regionalización

Hemos argumentado que la regionalización es una de las modalidades de descentralización que al igual que la delegación de competencias a los gobiernos municipales ha sido frecuentemente utilizada por muchos gobiernos del mundo. Como lo ha expresado Chamorro (1997) el propósito de la regionalización es contribuir al desarrollo equilibrado y a la mayor integración económica. En el caso de Puerto Rico existe una gran diversidad de regiones incluyendo regiones políticas, poblacionales, geográficas y polarizadas entre otras.

De igual manera y antes de continuar con nuestra propuesta sobre la descentralización mediante la regionalización, conviene dejar claramente establecido, que el modelo de regionalización que proponemos **no es una mera desconcentración administrativa del Gobierno de Puerto Rico**. En Puerto Rico esta estrategia se ha utilizado de manera incremental y con poca ponderación analítica durante mucho tiempo mediante la creación de oficinas regionales y locales por toda la Isla. Como vimos, el concepto de desconcentración implica transferir ciertas responsabilidades operacionales a oficinas ubicadas en diferentes áreas del territorio nacional pero la autoridad en última instancia está sujeta al poder jerárquico del nivel central. Así, actualmente el 44% de los departamentos, agencias y corporaciones públicas del Gobierno de Puerto Rico disponen de estructuras geográficas (oficinas regionales y locales) con propósitos operacionales y de provisión de servicios. Debido a diversas razones, posiblemente de carácter político o la influencia de alcaldes o legisladores, las agencias han creado estas oficinas sin aparentemente utilizar planes de reorganización u otros criterios racionales. De hecho, en los documentos de la Oficina de Gerencia y Presupuestos no aparece información

específica sobre estas oficinas más allá de indicar su existencia como parte de la estructura geográfica y, en algunas ocasiones se alude al número de empleados. La inexistencia de información o estudios nos limita la posibilidad de hacer un análisis o evaluación detallada sobre la situación actual de estas oficinas y, por ello sólo nos limitamos a señalar el problema.

Como se observa en la tabla 3, *Estructura Geográfica de las Agencias*, 56 (44%) de las 128 agencias del gobierno, tienen oficinas regionales para un total de 377 oficinas²¹. Por ejemplo, el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos tiene 20 oficinas regionales; 14 la Oficina de Servicios con Antelación al Juicio; 14 la Oficina del Coordinador General para el Financiamiento Socioeconómico y Autogestión; 13 la Policía de Puerto Rico; 13 el Departamento de Justicia; 11 la Administración de Desarrollo y Mejoras de Vivienda y 11 la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres. Estas oficinas regionales tienen adscritas 543 oficinas locales. Entre éstas, 4 agencias tienen más de 100 oficinas locales: la Administración de Desarrollo Socio Económico de la Familia (105); la Administración de Familias y Niños (105), la Administración para el Sustento de Menores (105) y el Departamento de la Familia (105). Además, existen 538 instalaciones u oficinas que se designan de diferentes maneras: centros, destacamentos, institutos vocacionales, distritos, puertos, aeropuertos, talleres de servicios, terminales de lanchas, juntas de inscripciones, salas de vistas, centros de distribución, escuelas, colecturías, arrendatarios y concesionarios, cuarteles militares, casa de juventud, satélites y comandancias. (Véase tabla 4: *Número de Oficinas Regionales y Locales*). Entre éstas se encuentran el Departamento de Hacienda con 102 colecturías y la Comisión Estatal de Elecciones que funciona de manera continua con 104 oficinas locales, irrespectivo que el proceso electoral ocurre cada cuatro años. Por otro lado, cabe destacar que el Departamento de Educación es la mayor

²¹ Para el análisis seleccionamos exclusivamente aquellos organismos que la OGP identifica o denomina como “oficinas regionales” en la estructura geográfica que está incluida en el resumen de cada agencia. No obstante, existen otras entidades con diferentes nombres o modalidades de servicios que pudieran ejercer funciones de oficinas regionales o locales, pero la OGP no las denomina oficialmente como tales.

burocracia del País, funciona con 7 oficinas regionales, 89 distritos escolares, 1,520 escuelas, 72,042 empleados y sirve a una población de 548,072 estudiantes.

A pesar de la gran variedad de esquemas de desconcentración mediante oficinas regionales y locales para organizar los servicios brindados por las agencias, se observan pocas coincidencias o uniformidad entre ellas y, en muchas ocasiones, los ciudadanos son servidos por agencias ubicadas en diferentes regiones o municipios. Es decir, las agencias de servicios que están desconcentradas no necesariamente atienden a las mismas poblaciones por región. Esto causa problemas de costos, dispersión y dilación pues los ciudadanos tienen que trasladarse a diferentes municipios para ser atendidos. Aunque la desconcentración, significó un avance durante la década de los setenta, consideramos que por la magnitud del problema y la proliferación indiscriminada de estos organismos, el esquema existente debe evaluarse de manera integral - y en coordinación con los gobiernos municipales - a los fines de lograr mayor uniformidad geográfica en la ubicación de las oficinas regionales y locales y alinearse con el nuevo modelo de descentralización que estamos proponiendo.

En síntesis, el concepto de regionalización, que se utiliza en Puerto Rico, en la mayoría de las ocasiones significa realmente una desconcentración administrativa y aunque en ciertas agencias estas oficinas disponen de autonomía y se le han transferido responsabilidades operacionales, en lo sustantivo la autoridad se mantiene a nivel central. A pesar de que la desconcentración significa un avance en la prestación de mejores servicios y debe fomentarse, especialmente con la aplicación de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, las oficinas regionales y locales existentes deben reorganizarse para lograr mayor uniformidad geográfica en la ubicación de las mismas. El modelo que proponemos también podría coadyuvar al logro de esos objetivos.

Por otro lado, con respecto a la descentralización mediante la regionalización, debemos clarificar que en virtud del capítulo XIII de la Ley de Municipios Autónomos, cuando un municipio obtiene la Jerarquía V se le otorgan o transfieren todas las facultades que antes ejercían la Junta de Planificación y la ARPE, excepto la autorización de sistemas industrializados de construcción, y otros de carácter o impacto regional, proyectos de las agencias no incluidos en los planes de ordenación, variaciones de uso o de intensidad en construcción o uso y proyectos municipales, no delegados expresamente en un convenio o en los planes de ordenación. Con esas excepciones, una vez los municipios adquieren su autonomía las agencias cesan de intervenir con las funciones municipales. Sin embargo, existen otras actividades y proyectos que los municipios por sí solos no pueden atender de forma adecuada, pero que podrían hacerlo de manera colaborativa a nivel regional. Por un lado, existe la necesidad de integrar o armonizar los planes de ordenación territorial de municipios adyacentes y, por el otro, conviene impulsar la coordinación intermunicipal en la prestación de algunos servicios que por razones económicas, los municipios no los pueden atender individualmente. Además, ante la necesidad de coordinar la solución de problemas comunes que rebasan su ámbito de actuación particular, los municipios pueden integrar sus planes de ordenación territorial desde una perspectiva regional. Algunos de los problemas que trascienden la jurisdicción municipal y que deben abordarse desde una estrategia regional son: **la protección y desarrollo de las cuencas hidrográficas y recursos naturales, electricidad, medioambiente, transportación, disposición de desperdicios, distribución de fondos federales, agua, erosión, entre otros.**

Un aspecto adicional relacionado con esta problemática surge del hecho de que los criterios y requerimientos utilizados por las agencias federales desde la década de los setenta, tales como MPO, Oficina del Censo, áreas metropolitanas y urbanizadas, proyectos de transportación y programas anuales de inversiones, entre otros son diferentes a los establecidos por el Gobierno de

Puerto Rico. Consideramos además que la regionalización también tiene la finalidad de promover la “justicia geográfica” y el desarrollo sostenible. Por lo anterior, entendemos que es necesario iniciar un proceso dirigido a la delegación de competencias a las regiones.

En conformidad con lo anterior, se sugiere dividir la Isla de Puerto Rico en siete (7) regiones, utilizando los planes regionales de Puerto Rico aprobados por la Junta de Planificación en los años 1995 y 2000. A diferencia de lo que sucede con la delegación de competencias a los gobiernos municipales, en el cual se establece como principio que los servicios a los ciudadanos los brinde la entidad gubernamental más próxima a éste, la delegación a las regiones aquí propuesta tiene fundamentalmente un propósito de coordinar e integrar esfuerzos dirigidos a promover el desarrollo sostenible de los municipios como parte de una región y de las regiones como entidades que compiten en un mercado global. **Bajo ningún concepto, estamos sugiriendo la creación de siete gobiernos o nuevas estructuras burocráticas regionales, ya que esto no sería otra cosa que añadir entidades gubernamentales en vez de reducir el ya abultado número de las agencias existentes. Por lo tanto, lo que se recomienda más adelante requiere imperativamente que se configuren dos condiciones específicas:**

- Enmendar Ley de Municipios Autónomos para que las funciones de la ARPE sean delegadas a las regiones recomendadas, una vez y uno de los municipios que forman parte de la región haya alcanzado la jerarquía correspondiente.²²
- La previa adopción y aprobación de la Junta de Planificación y el Gobernador de Puerto Rico del Plan de Uso de Terrenos para Puerto Rico que exige la Ley 75 de 24 de junio de 1975 y la Ley 550 de 3 de octubre de 2004, así como la actualización de los otros instrumentos de planificación incluidos en

²² Véase nota al calce 15, *infra*.

esta legislación, especialmente el Plan de Desarrollo Integral de Puerto Rico y el Plan de Inversiones de Cuatro Años.

De no darse estas dos condiciones indispensables, la posibilidad de delegar exitosamente a las regiones funciones relativas al desarrollo integrado y sostenible nunca será una realidad. Al crear las regiones aquí propuestas aspiramos a que se logren lo siguientes objetivos:

- Mayor equidad en la participación de los Gobiernos Municipales en lo concerniente al desarrollo económico.
- Un desarrollo balanceado por vía de la explotación de las ventajas comparativas de cada región.
- La protección y permanencia de los elementos fundamentales del desarrollo sostenible de los municipios.
- Mejor utilización de los fondos públicos.
- Mejor comunicación entre los Gobiernos Municipales, mayor intercambio y apoyo mutuo.
- Descentralización en la toma de decisiones.
- Mayor participación ciudadana en la toma de decisiones.

Recomendaciones

De acuerdo con lo anterior, recomendamos que se utilicen las siete (7) regiones de acuerdo con los Planes Regionales de Puerto Rico adoptados por la Junta de Planificación en octubre de 1995 y septiembre 2000 tomando como criterios la polarización y la uniformidad geográfica:

- **Región Metropolitana**

Canóvanas, Loíza, Carolina, Trujillo Alto, San Juan, Guaynabo, Bayamón, Cataño, Toa Baja, Toa Alta, Dorado, Vega Alta, Vega Baja

- **Región Norte**

Arecibo, Barceloneta, Camuy, Florida, Hatillo, Manatí y Quebradillas.

- **Región Este**

Ceiba, Culebra, Fajardo, Humacao, Juncos, Las Piedras, Luquillo, Maunabo, Naguabo, Patillas, Río Grande, Vieques y Yabucoa.

- **Región Oeste**

Aguadilla, Isabela, Moca, Aguada, Rincón, Añasco, Mayagüez, Cabo Rojo, San Germán, Lajas, Sabana Grande y Guánica

- **Región Central**

Adjuntas, Barranquitas, Ciales, Comerío, Corozal, Jayuya, Lares, Las Marías, Maricao, Morovis, Naranjito, Orocovis, San Sebastián, Utuado y Villalba.

- **Región Central Este**

Aguas Buenas, Caguas, Gurabo, Cidra, San Lorenzo, Cayey y Aibonito.

- **Región Sur**

Yauco, Guayanilla, Peñuelas, Ponce, Juana Díaz, Coamo, Santa Isabel, Salinas, Guayama y Arroyo.

Cada una de las regiones aquí identificadas tiene características específicas relativas al desarrollo económico, lo que hace imperativo una visión regional de interrelaciones municipales. Por ejemplo, la Región Metropolitana tiene una gran presión de desarrollo, mientras que la Región Central presenta condiciones de rezago respecto a ingresos, vivienda y oportunidades de empleo, entre otros.

A tenor con este esquema, se propone para cada una de las siete regiones la creación de una **junta directiva integrada por los Alcaldes de los Gobiernos Municipales pertenecientes a la Región**. La Junta también tendría como miembro al Comisionado de Asuntos Municipales (esta agencia cambiaría de misión y se redenominaría como Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales y Regionales), un Director Ejecutivo a ser nombrado por el gobernador de Puerto Rico y un representante del sector no gubernamental. Las Juntas Regionales tendrían, por lo menos, las siguientes funciones:

-

- Integrar y armonizar los planes territoriales de los municipios que forman parte de la región atendiendo en todo momento a las peculiaridades y recursos de cada región;
- Atender aquellos asuntos públicos, especialmente los de infraestructura, que no pueden atenderse adecuadamente por un solo municipio, tales como: protección y desarrollo de cuencas hidrográficas y recursos naturales, provisión de agua potable y energía eléctrica, proyectos de control de inundaciones, disposición de desperdicios sólidos y peligrosos, sistemas regionales de alcantarillado, erosión de zonas costeras y recomendar políticas públicas, fuentes de fondos y distribución de recursos y reglamentación;
- Servir de foro de discusión y adopción de estrategias para viabilizar un mayor grado de autonomía real en los municipios y generar instrumentos para atender problemáticas ambientales, económicas y sociales que promuevan el desarrollo sustentable a nivel municipal y regional.

Las Juntas también podrían incluir dentro de sus proyectos regionales iniciativas para el desarrollo tecnológico ya existentes como lo son INTECO, INTENOR, INTENE y DISUR, las cuales servirían de modelo para otros proyectos que traerían como resultado la integración de la industria y la academia a la gestión gubernamental. Esto a su vez, garantizaría el éxito de proyectos de desarrollo económico y una mejor calidad de vida para los habitantes de la región.

Las regiones aquí propuestas también podrían ser responsables de la operación de los parques nacionales, iniciativas turísticas, proyectos de infraestructuras del DTOP que por su naturaleza necesitan coordinación regional, así como proyectos de desarrollo y de energía renovable, entre otros.

5. 0. Cuarto Elemento: Configuración de la Estructura de la Rama Ejecutiva

A partir de la redefinición del núcleo estratégico del gobierno (Oficina del Gobernador y Departamentos Ejecutivos) aquí propuesta, examinamos diversas alternativas organizacionales y se le asignan nuevas responsabilidades a los departamentos y agencias enfocadas en transferir competencias, autonomía gerencial, flexibilidad y responsabilidad por los resultados y productividad, particularmente en aquellas cuya misión es prestar servicios directos a los ciudadanos y comunidades. La estrategia que hemos recomendado es promover la máxima descentralización posible de las operaciones y servicios, mientras que al más alto nivel gerencial de los departamentos se mantiene la definición y control de las prioridades: fijación de las metas y objetivos, estándares de los programas, evaluación de los resultados obtenidos y la auditoría del uso de los fondos y propiedad pública. **Nos reiteramos que esta propuesta parte de la premisa de que se delegará la prestación de servicios a la entidad más cercana a los ciudadanos que demuestre capacidad e interés en asumirlos. Ello supone que en algunos casos, el departamento o la agencia únicamente retendrán las funciones esenciales e indelegables mencionadas anteriormente.** Finalmente, queremos reiterar que las teorías de la organización han desarrollado un cuerpo de conocimientos sobre el campo del diseño organizacional en el cual se sostiene que la variable estructural, es una entre otras dimensiones que es necesario abordar para lograr cambios y reformas institucionales. Como advertimos en la parte de metodología, además de las consideraciones estructurales, se tienen que considerar otras dimensiones para lograr verdaderos cambios organizacionales, tales como el liderazgo gerencial, el comportamiento, la cultura organizacional y los procesos administrativos o gerenciales.

Recomendaciones para la reorganización de Departamentos Ejecutivos y Agencias

A continuación se presenta una lista de recomendaciones que a nuestro juicio deberían ser implantadas en los Departamentos y Agencias que -junto a la propuesta medular de descentralización y regionalización del Gobierno de Puerto Rico- permitirían una estructura más ágil, efectiva y coherente en el manejo de los asuntos públicos.

- En primer lugar es necesario completar la reorganización de los llamados Departamentos Sombrillas, **especialmente la integración de las funciones administrativas de las agencias adscritas a un solo componente**. Para ello será necesario evaluar la necesidad de cada una de las agencias adscritas como entidades independientes y considerar la integración de aquellas que puedan de esa forma aumentar su capacidad de funcionamiento y coordinación. Esto particularmente en consideración al modelo de descentralización que proponemos.
- Para iniciar el modelo de descentralización del gobierno que estamos proponiendo es imprescindible crear, en cada departamento ejecutivo - con personal altamente especializado y competente - una unidad responsable de:
 - El estudio de necesidad y la viabilidad de la delegación de competencias a municipios, regiones u organismos no gubernamentales.
 - La evaluación periódica del cumplimiento con los convenios concertados entre la agencia delegante y los municipios, regiones u organismos no gubernamentales a quienes se le ha transferido la prestación de servicios, así como con la calidad, efectividad, eficiencia en la prestación de los mismos y con las leyes y reglamentos aplicables.

- La coordinación de la transferencia de recursos humanos en cumplimiento con los acuerdos establecidos entre la agencia delegante y los gobiernos municipales.
- Consolidar al Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO) y la Comisión de Servicio Público en una nueva agencia reguladora independiente. La misión de DACO es “Representar y proteger los derechos de los consumidores contra prácticas comerciales ilícitas” y la de la Comisión de Servicio Público es “Procurar y proteger el interés de los ciudadanos mediante la reglamentación, supervisión y fiscalización de las empresas de servicios público no gubernamentales para asegurarles el cobro de tarifas razonables, así como servicios eficientes y adecuados”. De acuerdo con sus misiones y las funciones que desempeñan ambas agencias son reguladoras y protectoras de los derechos de los ciudadanos contra prácticas ilícitas o irrazonables mediante la supervisión, fiscalización y reglamentación. Consideramos que ambas agencias podría consolidar recursos y esfuerzos en un nuevo organismo regulador y protector de los ciudadanos como consumidores de servicios.
- Separar la Junta de Libertad bajo Palabra del Departamento de Corrección y Rehabilitación y convertirla en una agencia independiente.
- Trasladar la Corporación de Industria de Ciegos, Personas Mentalmente Retardadas e Incapacitadas al Departamento del Trabajo como parte de sus programas de rehabilitación y derecho al trabajo y su nombre debe ser cambiado.
- Consolidar el Cuerpo de Bomberos y la Oficina para el Manejo de Emergencias Médicas.
- Derogar la Administración de Servicios y Desarrollo Agropecuarios y transferir sus funciones al Departamento de Agricultura.
- Devolver gradualmente las funciones de la Administración de Servicios Generales a las agencias y eventualmente vía delegación de competencias a los municipios y/o regiones. Transferir a la OGP la responsabilidad de

administrar el registro Único de Licitadores y hacerlo disponible de forma opcional a los gobiernos municipales.

- Integrar la Administración de Recursos Naturales como un componente operacional del Departamento de Recursos Naturales.
- Reconceptualizar la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM), para que asuma un rol estratégico en la delegación de competencias a los municipios y en la coordinación de las juntas regionales
- Eliminar la Oficina de Asuntos de la Juventud y transferir los programas al Departamento de Educación.
- Recomendación especial sobre las Procuradurías.

La primera entidad creada en Puerto Rico con el objetivo de procurar mejores servicios a los ciudadanos y protegerlos de un gobierno cada vez más ineficiente y burocrático fue la Oficina del Procurador del Ciudadano (*Ombudsman*), adscrita a la Rama Legislativa mediante la Ley 134 de 30 junio de 1975. En la Exposición de Motivos de esta legislación se señala que debido las múltiples funciones y variados servicios del gobierno, los ciudadanos se sienten confundidos, especialmente cuando son afectados adversamente por decisiones administrativas y no saben a quién acudir y en ocasiones ni siquiera se percata del perjuicio que esta situación le ha provocado. También se alude a que la respuesta a estos problemas se originó en Suecia con la institución del *Ombudsman*, práctica que se había extendido a otros países principalmente en Europa y en los estados de Hawaii, Iowa y Nebraska con el objetivo de “controlar los excesos burocráticos”. Finalmente, se expresa que:

“...Por la experiencia obtenida en los países y estados donde funciona el "*Ombudsman*", se desprende que éste ha contribuido a mejorar los procedimientos gubernamentales, protege los intereses legítimos que, intencionalmente o no, puedan ser ignorados o perjudicados y ha encontrado medios muy eficaces para usar óptimamente la energía y el tiempo de las agencias gubernamentales. Igualmente ha propendido a lograr un aumento de confianza del pueblo en su gobierno.”

Posteriormente, se enmendó la Ley que crea la Oficina del Procurador del Ciudadano, en dos ocasiones en el 2000, la primera para crear los cargos de Procuradores Especializados en las áreas del servicio público, tales como salud, educación, sistemas correccionales y asuntos de familia y niños, entre otros y la segunda para crear, dentro de la propia agencia, la Oficina del Procurador de Pequeños Negocios. No es nuestra intención indagar sobre las causas de la proliferación de oficinas para alcanzar fines similares o los que se habían establecidos para esa Oficina, ni las razones de extender su ámbito de actuación en áreas ya cubiertas por las otras Procuradurías y agencias existentes para velar y proteger los derechos y reclamos de sectores poblacionales que cierta y justamente necesitan atenciones particulares o incluso, para proteger intereses de entidades privadas, como los pequeños comerciantes. Tal es el caso de la Oficinas del Procurador de las Personas con Impedimentos, del Procurador de las Personas de Edad Avanzada, de la Procuradora de las Mujeres, del Procurador del Paciente y la del Procurador del Veterano. En la actualidad todas estas Oficinas funcionan como agencias independientes, excepto la del Procurador del Veterano. Aunque no tenemos un cuadro completo de la información, consideramos que la función protectora de los derechos de estas personas se está afectando adversamente por la duplicidad de esfuerzos, falta de coordinación y limitaciones de recursos. No obstante, dos recomendaciones son claras:

- Debido a que la misión de estas procuradurías es interceder a favor de los derechos ciudadanos por decisiones, procedimientos e incumplimientos de las propias agencias administrativas como resultado de la ineficiencia burocrática, todas la procuradurías, por su función, deberían estar ubicadas en el Poder Legislativo, cuya facultad constitucional es precisamente fiscalizar y evaluar los servicios y programas que prestan las agencias administrativas del gobierno. A tales fines las funciones de apoyo administrativo, tales como personal, compras, finanzas, presupuesto, entre otras funciones operacionales,

- deben ser consolidadas en una sola oficina administrativa que sirva a todas las procuradurías.
- No obstante lo anterior, las funciones sustantivas y especializadas relacionadas con el peritaje, el prestigio y el apoyo que cada una de estas procuraduría han desarrollado a través del tiempo, continuarán operando de manera independiente, tal y como lo están haciendo en la actualidad. En este sentido, la misión, objetivos, programas, servicios y estrategias de intervención con sus clientelas seguirán funcionando conforme las leyes habilitadoras de cada Procuraduría.
 - **Recomendación: Crear un Consejo de Procuradurías como entidad autónoma adscrita a la Rama Legislativa para fines presupuestarios, pero manteniendo las funciones sustantivas y especializadas de cada una de forma independiente.**

6.0. Taxonomía de las Corporaciones Públicas

Es imposible llevar a cabo una reforma del gobierno de Puerto Rico sin examinar integralmente el sector de las corporaciones públicas.²³ Este concepto de organización, utilizado de manera novedosa durante las décadas de los cuarenta y cincuenta para proveer autonomía financiera y flexibilidad operacional a la gestión pública, se ha alejado de su finalidad original (Santana Rabell, 1994) En su conjunto, las corporaciones públicas representan una alta proporción del empleo total de la administración pública y son responsables de una parte importante de los gastos y la deuda pública del país. Además, estas corporaciones han requerido subsidios para sufragar déficit operacional e inversiones de capital.

Uno de los problemas con las corporaciones públicas es que algunas de ellas se han creado para llevar a cabo actividades que realmente no corresponden con el objetivo de generar ingresos propios y por ende la aspiración original de

²³ Véase la sección 2.0 Metodología.

autosuficiencia económica. De hecho, actualmente las corporaciones con fines estrictamente comerciales son sólo ocho lo que representa un 17% de la totalidad del sector. Dado lo anterior, y tomando en consideración el conjunto de los problemas planteados, es necesario evaluar integralmente el sector de las corporaciones públicas para determinar su efectividad, funcionamiento y estrategias a seguir ante este complejo problema. De acuerdo al método de análisis de las declaraciones de misiones, en esta parte del trabajo nos limitamos exclusivamente a realizar la tarea encomendada por la AEELA que fue realizar una taxonomía de las corporaciones públicas. Se espera que esta taxonomía pueda servir como punto de partida para un análisis y evaluación más abarcador y riguroso de parte del Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa.

En Puerto Rico existen 47 corporaciones públicas, 28 adscritas a los departamentos y agencias, y 19 son corporaciones autónomas (Véanse las tablas 5: *Corporaciones Públicas Autónomas* y 6: *Corporaciones Públicas Adscritas a Departamentos y Agencias*). A base del análisis de las declaraciones de misiones de las corporaciones públicas y de las leyes habilitadoras de algunas de ellas, clasificamos las 47 corporaciones en las siguientes categorías principales:

- **Comerciales:** Son las corporaciones públicas que se organizan para vender servicios, cobrar tarifas, alquilar edificios o instalaciones al gobierno o al público en general. Estas corporaciones cumplen con el objetivo original para el cual se creó este tipo de organización pública durante la década de los cuarenta. En la actualidad **ocho** corporaciones públicas se pueden clasificar como comerciales.
- **Financiamiento:** Estas corporaciones tienen la misión de servir como agente fiscal del gobierno, ofrecer asesoría financiera y gestionar fuentes de financiamiento para el desarrollo económico del País. Estas corporaciones también cumplen con otro de los objetivos originales para

este tipo de organización al crearse el Banco de Fomento en 1948. Existen **siete** corporaciones cuya misión se relaciona con el financiamiento para el desarrollo de la actividad económica.

- **Seguros:** La misión principal de estas corporaciones públicas es proveer a la población con diversos tipos de seguros: de salud, accidentes de automóviles, cooperativos y otros. Actualmente existen **cinco** corporaciones dirigidas a proveer seguros.
- **Desarrollo Económico y Social:** Son corporaciones públicas cuya misión es apoyar, fomentar, promocionar e invertir recursos para el desarrollo económico y social de Puerto Rico. Un total de **doce** corporaciones están organizadas para conseguir estos objetivos, lo que significa que la mayoría de las corporaciones públicas creadas en nuestro País están dirigidas a lograr objetivos de desarrollo económico y social.
- **Conservación de Recursos Naturales y Recreación.** Este tipo de corporación tienen la misión principal de garantizar la conservación, la preservación de terrenos y de los recursos naturales. Existen **cuatro** corporaciones públicas orientadas a cumplir con esta misión.
- **Salud.** Su misión es proveer servicios especializados de salud y talleres de enseñanza médica. Solo **dos** corporaciones están organizadas para proveer estos servicios de salud.
- **Educación y Cultura.** Estas corporaciones tienen el objetivo de transmitir e incrementar el saber, conservar, promover y enriquecer los valores culturales e históricos de nuestra nación. En la actualidad **nueve** corporaciones públicas funcionan para cumplir objetivos relacionados con la educación y la cultura de Puerto Rico.

En la tabla 7, *Datos Importantes sobre las Corporaciones Públicas* se presenta información relacionada con la descripción del presupuesto, préstamos, asignaciones de fondos, el origen de los recursos, así como el número de los empleados y el porcentaje de ingresos propios de cada corporación. De estos datos se infiere que del total de las corporaciones públicas solo el 17% de ellas son comerciales y el 15% están dirigidas al financiamiento de la infraestructura o al desarrollo económico y social. Es decir, actualmente casi una tercera parte de las corporaciones públicas están dedicadas a las funciones originales para las cuales éstas fueron creadas.

Por otro lado, existe una gran diversidad en cuanto al número de empleados en las corporaciones. Las corporaciones públicas con mayor número de empleados son la Autoridad de Energía Eléctrica (9,484), la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (5,891), el Fondo del Seguro del Estado (4,084), la Autoridad de Carreteras (2,761), la Administración de Servicios Médicos (2,462), la Autoridad de Edificios Públicos (1,528), Autoridad de los Puertos (1,234) y la Autoridad Metropolitana de Autobuses (1,093). De otra parte, existen ocho corporaciones que tienen 25 empleados o menos: la Autoridad para el Financiamiento de Facilidades Industriales, Turísticas, Educativas, Médicas y de Control Ambiental que tiene un solo empleado, la Autoridad del Puertos de las Américas (2), el Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico (5), la Corporación para el Desarrollo de las Artes, Ciencias e Industria Cinematográfica (9), la Corporación del Proyecto Enlace del Caño de Martín Peña (11), la Autoridad del Distrito del Centro de Convenciones de Puerto Rico (19), la Corporación de Industria de Ciegos, Personas Mentalmente Retardadas e Incapacitadas (24) y Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico (25).

Un poco más de una cuarta parte (28%) de las corporaciones públicas son autosuficientes dado que la totalidad de sus recursos provienen de ingresos

propios. En este sentido está cumpliendo con uno de los objetivos para las cuales se crearon. Las trece corporaciones públicas que son autosuficientes desde el punto de vista económico son las siguientes: Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico, Banco Gubernamental de Fomento de Puerto Rico, Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico, Banco de Desarrollo Económico, Autoridad para el Financiamiento de Facilidades Industriales, Turísticas, Educativas, Médicas y de Control Ambiental, Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda, Corporación de Seguros Agrícolas, Administración de Compensaciones por Accidentes de Automóviles, Fondo del Seguro del Estado, Autoridad del Distrito del Centro de Convenciones de Puerto Rico, Administración de Terrenos, Autoridad de Tierras y el Centro Cardiovascular. Con excepción del Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico, ninguna de estas corporaciones son estrictamente comerciales y esta es una entidad relativamente pequeña; mientras que las Autoridad de Energía Eléctrica y la Autoridad de Acueductos y Alcantarillado que son las corporaciones con más empleados generan el 89% y el 56 % de sus ingresos, respectivamente.

Por otro lado, 14 de las corporaciones solo producen entre el 1% y el 49% de sus ingresos, mientras que ocho de ellas genera entre 50% y 99% de ingresos propios. A su vez, el 15% (7) de las corporaciones –por diversas razones- no generan ningún ingreso propio. Estas corporaciones son las siguientes: Autoridad del Puerto de las Américas, Administración de Seguros de Salud, Compañía para el Desarrollo Integral de la Península de Cantera, Corporación del Proyecto Enlace del Caño de Martín Peña, Administración del Derecho al Trabajo, Corporación para el Desarrollo Rural y la Autoridad para el Manejo de Desperdicios Sólidos.

Recomendaciones para las corporaciones públicas

El Gobernador conjuntamente y en mutuo acuerdo con la Asamblea Legislativa deben establecer una política pública clara y coherente para evaluar las corporaciones públicas. Esta evaluación determinará el valor público de aquellas corporaciones que no son autosuficientes y decidirá sí:

- deben continuar operando aún cuando requieran subsidios del Fondo General para su operación regular.
- tienen posibilidad, a mediano o largo plazo, de alcanzar la autosuficiencia y formular un plan para lograrlo.
- deben convertirse en agencias o en organizaciones no gubernamentales, incluyendo corporaciones de trabajadores.
- es posible y conveniente la consolidación de corporaciones públicas.

7.0 Una advertencia final sobre la implementación del modelo

Estamos convencidos de que el Gobierno de Puerto Rico como está organizado **no funciona y tampoco se adapta a los profundos cambios y retos que ocurren en un entorno completamente transformado**. La cultura política y administrativa de excesiva centralización que pervive y le sirve de apoyo al modelo burocrático de gerencia pública debe ser superada. Es indispensable iniciar un nuevo modelo para descentralizar y regionalizar, así como otorgar mayor discrecionalidad a los empleados, fomentar la creatividad, la innovación y la participación ciudadana en los asuntos públicos. La estrategia que recomendamos es otorgar la máxima descentralización y delegación de competencias posible, mientras que en el núcleo estratégico del gobierno se mantiene el diseño de las políticas, las prioridades nacionales y la evaluación rigurosa de los resultados para asegurar el rendimiento de cuentas, la responsabilidad pública y la transparencia. A pesar de los aspectos positivos del modelo que proponemos, la experiencia internacional destaca algunas limitaciones o precondiciones que deben tomarse en consideración en los

procesos de descentralización y regionalización. Es por esa razón que identificamos desde el principio las **funciones sustantivas e indelegables** que el gobierno a nivel central tiene que retener para que los resultados de esta reforma gubernamental sean exitosos. A tales fines reiteramos:

- Es necesario establecer el marco institucional adecuado que le permitan al gobierno vencer las dificultades para la coordinación de las políticas públicas y el establecimiento de metas y prioridades colectivas que garantice concebir e implementar una visión integrada del desarrollo del País.
- Evitar la posible transferencia de responsabilidades a las regiones sin considerar diferencias sociales, económicas o recursos, lo cual impactaría de distinta manera, la provisión de los servicios en las regiones.
- La descentralización puede traer la pérdida de uniformidad en las decisiones y procesos gerenciales sobre la responsabilidad pública que permanecen en el centro del gobierno. Por ello es imperativo fortalecer los procesos de planificación y evaluación en todo el sistema.
- El partidismo y la politización extrema podrían provocar la influencia directa, personal o indebida de líderes municipales y regionales.
- En un sistema descentralizado, especialmente cuando se tiene una participación importante de actores no gubernamentales, se puede hacer más difícil identificar responsabilidades por las acciones y sus resultados. Sin embargo, estas tendencias pueden ser revertidas si se adoptan las medidas para mejorar y fortalecer las capacidades de conducción del núcleo estratégico a nivel central del gobierno (Oficina del Gobernador y Departamentos) que estamos recomendando en este informe

8.0 Conclusión

En este estudio se presenta un nuevo modelo organizativo para el Gobierno de Puerto Rico. El paso inexorable de los años, las reformas inconclusas, la falta de continuidad en proyectos, programas e iniciativas que habían demostrado

buenos resultados, la inexistencia de evaluaciones rigurosas basadas en la medición de resultados y la rendición de cuentas, el partidismo exacerbado que ha deteriorado la profesionalización y el principio del mérito en nuestra administración pública, las relaciones laborales adversativas en el sector público, pero sobre todo, la pervivencia de un modelo excesivamente centralizado e ineficiente, son las causas más profundas de la actual crisis de gobernabilidad. Como hemos argumentado, el problema real que tenemos ante nosotros es que **el gobierno de Puerto Rico no funciona.**

El modelo organizacional del gobierno para prestar servicios de calidad a los ciudadanos es obsoleto e incapaz de adaptarse a las nuevas realidades de un mundo completamente transformado. La principal recomendación de nuestra propuesta es comenzar a transitar hacia un modelo de descentralización del Gobierno de Puerto Rico mediante la delegación de competencias a los gobiernos municipales y la regionalización de los servicios y proyectos vinculados al desarrollo sostenible. Este nuevo modelo de gobernabilidad parte del reconocimiento de que en una sociedad democrática, el gobierno a nivel central tiene que realizar unas funciones sustantivas e indelegables para lograr las aspiraciones colectivas de los ciudadanos, especialmente el desarrollo integrado y sostenible. Por lo tanto, este modelo requiere mejorar sustancialmente las capacidades institucionales de conducción del núcleo estratégico del gobierno central para garantizar coherencia, capacidad estratégica, coordinación, evaluación y fiscalización de las políticas públicas, así como establecer un proceso más riguroso para el rendimiento de cuentas a los ciudadanos. En su conjunto, las iniciativas y recomendaciones que se incluyen en este proyecto de reforma son la única alternativa para enfrentarnos con posibilidades de éxito a los retos y oportunidades a meses de iniciarse la segunda década del Siglo XXI.

REFERENCIAS

Abramson, Mark A; J. D. Breul and J. M. Kamemsky, (2006). "Six trends Transforming Government". IBM Center for the Business of Government.

Asociación de Alcaldes de Puerto Rico (2004). *Descentralización del Gobierno y Regionalización*. San Juan, Documento Inédito.

Babino, Luis Guillermo (2009) La Oficina del Gobernante: aportes para fortalecer los procesos de conducción política de las organizaciones públicas". *Reforma y Democracia: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 43: febrero.

Banco Interamericano de Desarrollo (2003). *Modernización del Estado (Documento de Estrategia)*, Washington, D. C.

Bell Bayron, Rosa (2009). *El proceso de delegación de competencias del Gobierno Central a los Gobiernos Municipales conforme a la Ley de Municipios Autónomos*. Documento Inédito.

Barcelay, Michel. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley, CA; University of California Press.

Bresser Pereira, Luis C. y Nuria Cunill (Eds). (1988). *Lo público no estatal en la nueva reforma del Estado*. Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Catalá Oliveras, Francisco. (2006). *Retos de la Administración Pública*. *Revista de Administración Pública*, Universidad de Puerto Rico, vol. 39:1: págs. 141-150.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Simposio Iberoamericano sobre el fortalecimiento del Alto Gobierno para el diseño a dirección de políticas públicas (Prospecto). Santo Domingo, República Dominicana, 26-27 de marzo de 2009 (www.clad.org.ve).

Cerrillo Martínez, Agustí. (2005). *La Gobernanza hoy*. *Instituto Nacional de Administración Pública*, Madrid.

Chamarro Luz Helena (1997). Balance del proceso de conformación de regiones en Colombia" *Revista de Planeación y Desarrollo*. Vol. XVII No. 4 Oct.-Dic.

Colón González, José Luis (2009). El sistema bipartidista de gobierno y el desarrollo del principio del mérito en Puerto Rico: Tesis de Maestría, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.

Comisión de Reorganización. Informe sobre la Reorganización de la Rama Ejecutiva de Puerto Rico. Santurce, 1949

Cordero Nieves, Yolanda (2006). La transformación del gobierno de Puerto Rico: Claves para el éxito. *Revista de Administración Pública*, Universidad de Puerto Rico, vol. 39:1: págs. 15-54.

Curet Cuevas, Eliécer (2003). *Economía política de Puerto Rico: 1950-2000*. Ediciones MAC, San Juan, Puerto Rico.

Estudios Técnicos, Inc. (2007). *Las organizaciones sin fines de lucro: una fuerza económica: Tercer estudio sobre las OSFL en Puerto Rico*. Informe Final.

Fals Borda, Orlando (1996). *Región e Historia: elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. TM, Editores

Galilea, Sergio, Coordinador. (2008). Informe de Conclusiones: Coordinación intergubernamental de políticas públicas y compensación de los desequilibrios territoriales. XIII Congreso Internacional del CLAD, Argentina, Buenos Aires, 4-7 de noviembre.

Heffron, Florence (1989). *Organization Theory and Public Organization: The Political Connection*. Prentice Hall, New Jersey.

Kamarck, Elaine C. (2003). Government Innovation around the World. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. (www.ahsinstitute.harvard.edu).

Kettl, Donald F. (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.

Kettl, Donald F. and Steven Kelman (2007). *Reflections on 21st Century Government Management*. IBM for Business of Government, Washington.

Kliksberg, Bernardo y Marcia Rivera. *El capital social movilizado contra la pobreza: la experiencia del Proyecto de Comunidades Especiales en Puerto Rico*, UNESCO, diciembre de 2007.

Light, Paul C. (1999). *The True Size of Government*. Washington, DC. Brookings Institution Press.

López Pumarejo, Héctor (1997). *Gobernabilidad y municipalización en Puerto Rico*. Escuela Graduada de Planificación. Universidad de Puerto Rico. Río Piedras, Puerto Rico.

Martínez, Ciro L. (2001). Variables de clasificación geográfica según los censos colombianos entre 1964 y 1993. Taller Col.-IPUMS.

Narbondó, Pedro y Conrado Ramos (2003). "Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción". Biblioteca Virtual TOP en www.top.org.ar/publicac

Negrón Portillo, Mario y Santana Rabell, Leonardo (1996). *La Administración Pública de Puerto Rico ante el Siglo XXI*. Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico. Río Piedras, Puerto Rico.

Ostroff, Frank (mayo 2006). "Change Management in Government". Best Practice. *Harvard Business Review*: 141-147.

Osborne, David y Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley, Massachusetts Inc.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris, France.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2004). *Public Sector Modernization: Changing Organizational Structures*, France.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2003). *El Gobierno del Futuro. Ministerio de Administraciones Públicas*, Madrid.

Oficina de Gerencia y Presupuesto. *Reorganización de la Rama Ejecutiva: 1993-1996*, preparado por Jorge E. Aponte, director (14 de febrero de 1996).

Ortiz, Hermenegildo (2009). *Sugerencias: Nuevo modelo de Reforma Gubernamental para la Rama Ejecutiva*. Documento Inédito.

Ortiz, Hermenegildo (2009). *Funciones indelegables*. Documento Inédito.

Osborne, David and Peter Plastrik. (1997). *Banishing Bureaucracy*. Reading, MA, Addison-Wesley.

Peters, B. Guy. (2003). "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?", *Revista del CLAD*, Núm. 27 de octubre, págs. 7-32.

Peters, B. Guy & D. J. Savoie. (2000). *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*. Canadian Centre for Management Development, Montreal, págs. 3-26; 29-57, 425-436.

Pollit C., Birchall J. y Putman K. (1998). *Descentralising Public Service Management*. GBC

Pollit, Christopher and Geert Bouckaert. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University.

Porras Vallejo, Oswaldo A. (2005) "El departamento en el proceso de descentralización colombiano", X Congreso. CLAD, Chile.

Prats Catalá, Joan. (2005) "Las Transformaciones de la reformas de las Administraciones Públicas" en Estudios para la reforma de la Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Pratts Ponce de León, Saúl (2009). "La descentralización ante la Ineficiencia del Gobierno". Documento Inédito.

Puerto Rico (2005). "Plan de desarrollo Económico y transformación del Gobierno para Puerto Rico", elaborado por el Secretario de la Gobernación Jorge Silva Puras, San Juan.

Puerto Rico (2009). "Informe del Consejo Asesor de Reconstrucción Económica y Fiscal", San Juan.

Rivera Ortiz, Ángel I. (2007). *Puerto Rico ante los retos del siglo XXI: Cambio económico, cultural y político en los inicios del nuevo siglo*. Ediciones Nueva Aurora, Río Piedras.

Restrepo Medina, Manuel A. (2007). "Las respuestas del Estado nación a los retos de la globalización y la regionalización". XII Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre -2 de noviembre.

Salamon, Lester (Editor) (2000). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press, New York.

Sánchez Vilella, Roberto (1965). *Función y acción de la Rama Ejecutiva*. La Fortaleza, San Juan.

Santana Rabell, Leonardo. (2003). "Entre la eficiencia y la ética: la transformación del gobierno y los valores del servicio público", *Revista Ethos Gubernamental*. Oficina de Ética Gubernamental, 1:1

Santana Rabell, Leonardo. (1994). *Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico*. Editorial La Torre del Viejo, Río Piedras, Puerto Rico.

Santana Rabell, Leonardo. (2000). "Gobernabilidad democrática y cambio institucional de la administración pública" *Revista de Tecnología Administrativa*. Universidad de Antioquía, Colombia: XIV, 32 (enero-abril) 113-123.

Santana Rabell, Leonardo (1997). *La reforma del poder ejecutivo durante la gobernación de Pedro Rosselló*. Escuela Graduada de Administración Pública; Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. (1995). *La reforma municipal en Puerto Rico; Retos y oportunidades*. Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. (1996). "Reinventing Government": Nueva retórica, viejos problemas". *Reforma y Democracia: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 6:147-164.

Santana Rabell, Leonardo, Zoraida Santiago Centeno y Ángel I. Rivera Ortiz (2007). *La gobernanza democrática en Caguas: Una nueva forma de gobernar*. E. M. S. Editores, San Juan.

Stanton, Thomas H and B. Ginsberg (2004). *Making Government Manageable: Executive Organization and Management in the Twenty-First Century*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Sulbrandt, José. (1994). "Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática a la democrática. *Reforma y Democracia: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, 2: 1-23

Sulbrandt, José. (2001). "Redes interorganizacionales en la administración pública". VI Congreso Internacional del CLAD, Argentina, Buenos Aires, 5-9 de noviembre.

U.S. National Performance Review. (1993). *Creating Government that Works Better and Cost Less: The Report of The National Performance Review*. Washington, D.C.: Government Printing Office.

Vázquez Irizarry, William. (2007). "Los poderes del gobernador de Puerto Rico y el uso de las órdenes ejecutivas". *Revista Jurídica*, Universidad de Puerto Rico: 76: 4, págs. 951-1076.

ANEJOS