

(INFORME SOBRE LA)
REORGANIZACION DE LA
RAMA EJECUTIVA
DEL
GOBIERNO DE PUERTO RICO

PRESENTADO AL
GOBERNADOR
POR LA
COMISION DE REORGANIZACION

BIBLIOTECA
OFICINA DE PRESUPUESTO Y GERENCIA
OFICINA DEL GOBERNADOR

SAN JUAN, PUERTO RICO

OCTUBRE 17, 1949

**INFORME SOBRE LA
REORGANIZACION DE LA
RAMA EJECUTIVA
DEL
GOBIERNO DE PUERTO RICO**

**PRESENTADO AL
GOBERNADOR
POR LA
COMISION DE REORGANIZACION**

SAN JUAN, PUERTO RICO

OCTUBRE 17, 1949

MIEMBROS DE LA COMISION

JAMES H. ROWE JR. PRES
LOUIS BROWNLOW
ENRIQUE CORDOVA DIAZ
LUIS NEGRON LOPEZ
BENJAMIN ORTIZ
MANUEL A. PEREZ
RAFAEL PICO

GOBIERNO DE PUERTO RICO
COMISION DE REORGANIZACION
OFICINA 401 PROFESSIONAL BUILDING
SANTURCE PUERTO RICO

DIRECTOR EJECUTIVO
ARNOLD MILES

TELEFONOS: { 2-0620
3-0812

Octubre 17, 1949

Honorable Luis Muñoz Marín
Governador de Puerto Rico
La Fortaleza
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Gobernador:

Sometemos para su estudio nuestro informe sobre la reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico.

Al hacerlo, deseamos dar las gracias a los numerosos funcionarios del Gobierno y ciudadanos privados que nos ayudaron y aconsejaron, y a los consultores y cuerpo de auxiliares de la Comisión, quienes contribuyeron a este informe, mucho más de lo que jamás se sabra, excepto por nosotros.

A usted deseamos expresar nuestra estimación por habernos nombrado, y nuestra gratitud por brindarnos, en esta forma, la oportunidad de servir al pueblo de Puerto Rico. Esperamos que en alguna medida este informe pueda ser útil.

Respetuosamente,

James H. Rowe, Jr.
JAMES H. ROWE, JR., Presidente

Louis Brownlow
LOUIS BROWNLOW

Benjamin Ortiz
BENJAMIN ORTIZ

Enrique Cordova Diaz
ENRIQUE CORDOVA DIAZ

Manuel A. Perez
MANUEL A. PEREZ

Luis Negron Lopez
LUIS NEGRON LOPEZ

Rafael Pico
RAFAEL PICO

Arnold Miles
ARNOLD MILES, Director Ejecutivo

INDICE

| | Página |
|--|------------|
| PREFACIO | 1 |
| I. EL GOBERNADOR | 7 |
| Responsabilidad y Autoridad..... | 8 |
| Hay que Librar al Gobernador de la Rutina..... | 11 |
| El Gobernador y la Gobernación..... | 12 |
| El Gabinete del Gobernador..... | 19 |
| II. ELEMENTOS DE GERENCIA EJECUTIVA | 22 |
| Planificación | 23 |
| Preparación de Presupuestos..... | 29 |
| Contaduría y Auditoría..... | 36 |
| Oficina de Compras y Gerencia de la Propiedad..... | 38 |
| Administración de Ingresos y Gerencia del Tesoro..... | 45 |
| Administración de Personal..... | 49 |
| Servicios Legales | 58 |
| III. FUNCION Y RELACIONES DE LAS CORPORACIONES PUBLICAS | 65 |
| Razones que Abonan el Uso de Corporaciones Públicas..... | 65 |
| Ultimas Modificaciones en las Relaciones Corporativas..... | 67 |
| Establecimiento de Nuevas Normas..... | 68 |
| IV. REAGRUPACION DE LAS FUNCIONES DE OPERACION | 75 |
| Agricultura | 77 |
| Industria y Comercio..... | 86 |
| Trabajo | 94 |
| Salud y Bienestar..... | 100 |
| Instrucción | 105 |
| Viviendas | 113 |
| Recreación | 114 |
| Servicios de Protección..... | 117 |
| Abastecimiento de agua, energía eléctrica y alcantarillado | 125 |
| Obras Públicas | 129 |
| Funciones ministeriales | 133 |
| V. MEJORAS EN LA ADMINISTRACION DEPARTAMENTAL Y DE AGENCIAS | 136 |
| VI. CONTINUACION DEL FOMENTO DE LA BUENA ADMINISTRACION | 139 |
| VII. RESUMEN | 147 |

APENDICES

| | |
|---|-----|
| A. RECONOCIMIENTO | 164 |
| B. CARTA DEL GOBERNADOR NOMBRANDO LA COMISION | 165 |
| C. LEY DE REORGANIZACION — LEY NUM. 140 DE 28 DE ABRIL DE 1949..... | 167 |
| D. PRINCIPALES DEPARTAMENTOS, JUNTAS, COMISIONES, CORPORACIONES Y OTRAS AGENCIAS CONSIDERADAS POR LA COMISION DE REORGANIZACION | 173 |
| E. PRINCIPALES DEPARTAMENTOS, JUNTAS, COMISIONES Y OTRAS AGENCIAS PROPUESTAS POR LA COMISION DE REORGANIZACION..... | 178 |
| F. AGENCIAS A TRANSFERIRSE O SUPRIMIRSE DE ACUERDO CON LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION DE REORGANIZACION..... | 181 |

P R E F A C I O

En la isla de Puerto Rico, un pueblo largamente agobiado, reforma hoy su destino con el instrumento de la democracia moderna. En enero de este año tomó posesión de su cargo el primer gobernador de Puerto Rico electo por el pueblo. Y en estos momentos, cuando adviene a Puerto Rico una democracia más plena, no se debe escatimar esfuerzo alguno para que la organización de su Gobierno esté a la altura de la tarea que la necesidad del pueblo puso sobre sus hombros.

Por casi medio siglo bajo la bandera de los Estados Unidos, el pueblo de Puerto Rico ha tratado de solucionar sus problemas sociales y económicos a través de un Gobierno insular obstaculizado por la dualidad de su naturaleza. Si, por una parte, el Congreso de los Estados Unidos retenía el derecho a elegir al Jefe Ejecutivo, por otra, le extendió a los puertorriqueños la prerrogativa de elegir su Legislatura. En esta forma, se creó una división grave en el liderato gubernamental de Puerto Rico. El Gobernador, nombrado desde la lejana Wáshington, ejercía el liderato ejecutivo; mientras que el Presidente del Senado de Puerto Rico generalmente ejercitaba el liderato político. Ninguno de los dos funcionarios tenía la autoridad necesaria para obrar en la formulación y ejecución de los programas públicos.

Esta escisión entre el liderato electivo y el designado creaba otros obstáculos a la acción eficaz de la Rama Ejecutiva. La Legislatura tendía a desconfiar de una autoridad amplia en manos de un Gobernador designado, y, en consecuencia, creó una serie de restricciones dentro de la Rama Ejecutiva a su autoridad de acción, especialmente en virtud de investir al Consejo Ejecutivo de múltiples poderes estatutarios. Estas restricciones sólo sirvieron para dividir aún más el liderato central del Gobierno.

Durante el medio siglo en que la dirección del esfuerzo público estuvo así dividida, los problemas del pueblo no se resolvieron por sí solos. En esta isla de escasos recursos, la población siguió aumentando rápidamente mientras el índice de mortalidad declinaba con lentitud. Además, debido a la alta proporción de niños en la población general, el número de los que se ganan la vida es muy bajo por familia. El bienestar de estas familias, que viven en una economía esencialmente agrícola, depende en alto grado de un buen mercado para los productos de la tierra. Los mercados locales, no obstante, estaban malamente organizados, y los precios eran bajos; mientras que en los mercados mundiales la competencia de otros centros agrícolas era aguda, inteligente, bien preparada y sólidamente establecida. Por añadidura, los servicios públicos de la isla, como escuelas y hospitales, no podían organizarse con celeridad suficiente para satisfacer las necesidades, siempre en aumento, y la escasez de personal adiestrado para dirigir estos servicios venía a complicar el problema. La ignorancia y la enfermedad perduraban a través de los años, mientras Puerto Rico bregaba por adquirir fuerzas para competir en un mundo moderno.

Al iniciarse la presente década, por fortuna, los esfuerzos del Gobierno cobraron nuevos bríos. Se organizaron nuevos medios para aumentar la producción agrícola y para descubrir nuevas fuentes de producción y nuevas avenidas de distribución. El fomento industrial y comercial recibió ímpetu, tanto por el ofrecimiento de mejores incentivos a la inversión privada, como por la ampliación de las empresas públicas. Con el propósito de aliviar los problemas inmediatos y aumentar la estabilidad económica, se acometieron otros empeños, tales como el programa de salario mínimo, la educación vocacional, el aumento de la ayuda directa de bienestar y, más recientemente, la compensación al des- empleado. El Gobierno realizó también mejoras importantes en sus propios servicios de planificación, preparación de presupuestos y administración de personal.

En general, estas nuevas gestiones del Gobierno constituyen expresión notable de la voluntad de este pueblo de ayudarse a sí mismo. Se ha adelantado enormemente. Mucho de lo que podía hacerse bajo un liderato dividido se ha realizado.

Mas ahora, después de nueve años de esfuerzo decidido y firme progreso, se ha fundido la escisión que existía en el liderato gu-

bernamental. Al fin, con la instalación de un gobernador electivo que es, a la par, jefe ejecutivo y líder político, se inicia el establecimiento de una autoridad democrática responsable en su sentido más pleno. Puerto Rico posee ahora el instrumento de acción democrática necesario para realizar la vasta tarea que queda por delante. Las conquistas de los últimos nueve años pueden consolidarse bajo un liderato ejecutivo constituido adecuadamente, lo que permitirá acelerar el ritmo de mayores logros. Y en ese logro acelerado radica no sólo la esperanza de un pueblo en lucha, sino la demostración evidente para un mundo al que la guerra tornó desereído, de que la democracia moderna funciona con buen éxito aun allí donde el éxito es doblemente difícil.

El progreso adicional depende en parte de la buena organización. La actual organización de la Rama Ejecutiva deja mucho que desear. En los últimos nueve años, se ha creado más de una veintena de nuevas agencias, muchas de las cuales bastante independientes del Gobernador y de la Asamblea Legislativa. En conjunto, las nuevas y las antiguas agencias suman más de sesenta departamentos, juntas, comisiones y corporaciones públicas. En enero, se confió al nuevo Gobernador la nada envidiable tarea de conseguir que las sesenta trabajaran unidas en una misma dirección.

El Gobernador propuso la Ley de Reorganización de 1949, y la Asamblea Legislativa la aprobó. Sus disposiciones autorizan al Gobernador a presentar a la Asamblea Legislativa planes de reorganización, que entrarán en vigencia a no ser que el mencionado cuerpo los desaprobara. Se autorizó también al Gobernador a crear una comisión para hacer un *survey* de la reorganización de la Rama Ejecutiva.

La Comisión de Reorganización inició sus trabajos a los cinco meses de instalado el Gobernador. Por primera vez en la historia contemporánea del Gobierno se designó un cuerpo especial para que estudiara la organización de toda la Rama Ejecutiva. El propósito de la Comisión, según lo indicó el Gobernador no fué otro que el de buscar para beneficio de "las gentes de Puerto Rico mejores métodos para un rendimiento más eficiente y económico de la obra que desean que su gobierno haga por ellas".

La Comisión revisó la organización de la Rama Ejecutiva a la luz de las siguientes ocho normas, que han probado su validez en la experiencia:

1. *Debe investirse al jefe ejecutivo de aquella autoridad adecuada a sus responsabilidades, y dársele el personal necesario para que le ayude en el desempeño de sus funciones.*

2. *Los subordinados del jefe ejecutivo deberán ser responsables a él y, por su conducto, a la Legislatura y al pueblo.*

3. *Hay que situar adecuadamente y fijar claramente las responsabilidades del personal subordinado del jefe ejecutivo.*

4. *Las varias unidades de organización deben agruparse de acuerdo con su propósito cardinal para reducir al mínimo los conflictos, la duplicación de trabajo y la yuxtaposición de funciones.*

5. *Cada actividad gubernamental debe administrarse según la forma de organización que mejor cuadre al cumplimiento de su finalidad expresa.*

6. *Toda buena organización debe incluir disposiciones pertinentes para la planificación, la coordinación y el control.*

7. *Deben hacerse las disposiciones especiales para prestar atención continua a la eficiencia y la economía.*

8. *La Rama Ejecutiva en conjunto debe organizarse en tal forma que mantenga con máxima eficacia sus relaciones con otras ramas del gobierno insular y federal.*

Usando de estos principios como guía, la Comisión de Reorganización estableció más de treinta proyectos que se estudiaron intensamente en los últimos cuatro meses. La Comisión, sus asesores y cuerpo de ayudantes, se han reunido y han hablado con un gran número de los principales funcionarios de la Rama Ejecutiva y con muchas otras personas. A todos pidió consejo y sugerencias, y prestó cuidadosa atención a todas las proposiciones que se han hecho.

En resumen: la Comisión ha encontrado muchos extremos en los que resulta inadecuada la actual organización de la Rama

Ejecutiva. En cada caso ha señalado concretamente la deficiencia y ha presentado la solución que, a su juicio, es mejor.

Este Informe presenta al Gobernador los hallazgos y recomendaciones de la Comisión.

La Comisión cree que la adopción de sus recomendaciones hará que la Rama Ejecutiva preste un servicio mejor al pueblo de Puerto Rico. Tanto la eficacia como la efectividad de la Rama Ejecutiva aumentarían considerablemente en virtud de esa medida. Es muy difícil predecir cuánto se economizaría, pero la economía sería considerable gracias a la reorganización. Se proveería más y mejores servicios con la misma cantidad de dólares del contribuyente.

La Comisión ha tenido bien en cuenta al hacer sus recomendaciones, que las mejoras no son necesariamente el resultado de una adaptación ciega de recursos que han probado su utilidad en otras partes o en circunstancias muy distintas. Por lo tanto, ha evaluado las posibles soluciones que problemas similares sugieren a otros gobiernos, en términos de las condiciones concretas de Puerto Rico. La Comisión estima que las que aquí se ofrecen comprenden las mejores medidas prácticas para una mejor organización que pueden implantarse ahora.

La Comisión ha respetado también estrictamente las instrucciones del Gobernador de limitar su tarea a los aspectos de organización y gerencia de la Rama Ejecutiva, sin entrar en cuestiones de *policy* u orientación, que no son propiamente de nuestra incumbencia. Por lo tanto, al preparar las recomendaciones, no se consideró la propiedad o impropiedad de llevar a cabo tal o cual programa. La Comisión se propuso, más bien, determinar cómo pueden administrarse mejor los actuales programas.

Al hacer sus recomendaciones, la Comisión no se limitó a aquellas proposiciones que sólo pueden llevarse a cabo por acción administrativa o en virtud de planes presentados por el Gobernador bajo la Ley de Reorganización de 1949. Muchas de las recomendaciones contenidas en el Informe pueden traducirse a la realidad en esas dos formas. En un número de casos, no obstante, llevar las recomendaciones a la práctica exigiría cambios en las leyes federales o insulares. Sin embargo, omitir recomendaciones por el simple hecho de que su cumplimiento demandaba acción legislativa, hubiera dejado a medias la tarea de la Comisión, ya

que ha sido nuestro propósito cumplir la encomienda del Gobernador:

“Hallar para beneficio de las gentes de Puerto Rico mejores métodos para un rendimiento más eficiente y económico de la obra que desean que su gobierno haga por ellas”.

I. EL GOBERNADOR

Estamos en el primer año de la primera administración del primer Gobernador electivo de Puerto Rico. Se terminaron aquellos tiempos de liderato dividido entre un Gobernador nombrado y una Asamblea Legislativa electa. Comienza una nueva era de liderato integrado.

Pero, si el pueblo de Puerto Rico ha de obtener la plenitud de beneficios de esta nueva era, debe admitirse que la forma de seleccionar al Gobernador es sólo el primero de los cambios importantes que hay que hacer para dotar a Puerto Rico de un gobierno mejor. Las viejas tradiciones, actitudes y leyes que se proponían reprimir a un Gobernador nombrado, deben cambiarse si la gobernación electiva ha de satisfacer las esperanzas y aspiraciones del pueblo. El antiguo sistema de una gobernación dual debe justipreciarse en lo que fué: un sustituto inseguro e insatisfactorio del liderato ejecutivo integrado que hoy es una realidad.

Hoy día en Puerto Rico el Gobernador está en una situación parecida a la que confrontó el primer Presidente de los Estados Unidos. Cierto que antes del Gobernador electo desempeñaron el cargo gobernadores nombrados, mientras que no hubo presidente alguno con anterioridad a Jorge Wáshington; no obstante, el dato esencial es que en ambos casos el liderato político de la comunidad quedó investido de autoridad y responsabilidad ejecutivas por vez primera. En tal situación, lo que urge es hacer frente a los problemas inmediatos de gobierno y, al propio tiempo, crear, con el establecimiento de una nueva tradición, un instrumento de liderato en la oficina del jefe ejecutivo que sirva al pueblo durante un futuro indefinido. En virtud de sabias decisiones del jefe ejecutivo en la dirección cotidiana de los asuntos públicos, se

aceptan formas consuetudinarias de hacer las cosas, se trazan líneas de responsabilidad y de autoridad en torno al jefe ejecutivo, y de este actuar cotidiano va emergiendo la estructura de una nueva gobernación.

La distinción entre la gobernación como un ministerio y el gobernador como un hombre, es importante. El ministerio es impersonal; el hombre es una persona humana. El ministerio lleva consigo más deberes y obligaciones que los que un hombre por sí solo puede atender; no obstante, el Gobernador es un hombre solo, quien como tal deberá ser responsable del cumplimiento de todos los deberes que acarrea el ministerio.

La nueva gobernación toma cuerpo de institución, que futuros gobernadores traspasarán a los que les sucedan. Para hacer frente a las exigencias del futuro, deben tomarse ahora las providencias necesarias que aseguren el surgimiento de una gobernación respetada por el pueblo de Puerto Rico, que esté propiamente relacionada con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y adecuadamente provista para cumplir sus funciones cardinales. En otras palabras: lo que se haga en los comienzos probablemente determinará mucho de lo futuro.

De manera que, se le deben dar al Gobernador los medios de ejercer aquella autoridad sin la cual no podría descargar sus responsabilidades. De no ser así, la Asamblea Legislativa y el pueblo de Puerto Rico no podrían exigirle responsabilidad en el desempeño de su ministerio.

Debe dársele oportunidad al Gobernador de delegar en otros funcionarios tareas rutinarias que con el tiempo la ley fué poniendo sobre sus hombros, y que no es necesario que las descargue personalmente.

Debe dársele amplia ayuda, a fin de que aquellos asuntos que sean de su exclusiva responsabilidad, se presenten y se consideren como es debido.

Deberá poder reunirse con sus subalternos principales para discutir los problemas importantes, sin que se vea obligado a consultarlos en asuntos menores.

Responsabilidad y Autoridad

Durante mucho tiempo, el pueblo de Puerto Rico ha tenido reparos en asignar al Gobernador la autoridad necesaria para

cumplir con sus deberes según se declaran en la Carta Orgánica. Esta actitud se fundaba en una razón sencilla, a saber: el Gobernador no se escogía por los votos del pueblo, sino por nombramiento. Y como se le nombraba, no era responsable al pueblo y a su Asamblea Legislativa electa. Como no era responsable al pueblo, éste no establecía con él, a través de la Legislatura, un lazo de confianza; ni él tampoco lo establecía con el pueblo. Este no lo escogía a él, condición básica en una comunidad democrática para otorgar autoridad ejecutiva a un funcionario público. En tales circunstancias era cuestión casi de pauta obligada que la Legislatura restringiera la autoridad ejecutiva.

El Consejo Ejecutivo

La forma principal de restringir la autoridad ejecutiva era la de asignar poderes directamente al Consejo Ejecutivo, o al Gobernador, sujetos a recomendación o ratificación del Consejo Ejecutivo. Este cuerpo fué, hasta 1917, la cámara alta de la Asamblea Legislativa. Luego pasó a ser un "consejo del Gobernador", y la Carta Orgánica lo puso bajo su supervisión general. No es, por lo tanto, nada extraño que el Consejo Ejecutivo, compuesto por los jefes de departamentos creados por la Carta Orgánica, sea responsable en la actualidad de aproximadamente cien deberes aislados, cada uno de los cuales se le asignó por ley. Sólo uno de estos deberes se encuentra en la Carta Orgánica; el resto lo forman los asignados al Consejo por la Legislatura.

La selección del Gobernador por sufragio popular hace innecesario que se le impongan restricciones en la Rama Ejecutiva en virtud de investir de autoridad ejecutiva al Consejo. Por el contrario, la continuación de esta práctica sólo sirve para que el pueblo de Puerto Rico tenga un Gobernador que, aun cuando es responsable a todo el pueblo, dispone sólo de parte de la autoridad otorgada por la Asamblea Legislativa. Por lo tanto, la Comisión de Reorganización recomienda que todos aquellos deberes del Consejo Ejecutivo que pertenecen adecuadamente al Jefe Ejecutivo sean traspasados al Gobernador, a fin de que éste tenga oportunidad de descargar la responsabilidad que el pueblo le ha confiado.

Un examen detenido de los 100 deberes del Consejo Ejecutivo indica que estas funciones pueden agruparse en cuatro categorías. En primer lugar, algunos de esos deberes son obsoletos, tales como

la autoridad para fijar la fecha del traspaso del sistema eléctrico de Vieques de su *status* de entonces al Servicio de Acueductos y Alcantarillados y la aprobación de reglas y reglamentos decretados por el Comité Central de Defensa Civil. Estas y otras funciones ya obsoletas, deben abolirse.

En segundo lugar, hay deberes que claramente pertenecen al Gobernador, y que, de haber existido un gobernador electo cuando se promulgaron los estatutos, sin duda alguna, se hubieran adscrito a aquél y no al Consejo Ejecutivo. Son ejemplos de éstos la autoridad de deponer a los directores del Banco Gubernamental de Fomento, la de nombrar al Director Ejecutivo de la Oficina de Puerto Rico en Washington, la de fijar el salario del Administrador General de Suministros, la de aprobar las solicitudes de agencias del Gobierno relativas al traspaso de fondos del Consejo Insular de Emergencia, y muchas más. Estas funciones y otras parecidas deben traspasarse al Gobernador.

En tercer lugar, hay muchos deberes que, por su carácter de rutina, no es necesario que los desempeñe el Gobernador, sino que debe hacerlo un funcionario subalterno.

Acaso el mejor ejemplo de este grupo son las múltiples leyes que requieren la aprobación del Consejo para el traspaso de tierras con varios fines. Estas funciones deben transferirse al Gobernador con autoridad para que las delegue según juzgue conveniente.

En cuarto lugar, el Consejo Ejecutivo tiene ciertos deberes que, o son de carácter legislativo, o forman parte del proceso legislativo. Una de estas funciones —la autoridad para dividir la isla en distritos electorales— está contenida en la Carta Orgánica. Cuando se enmiende ésta, tal autoridad debe traspasarse a la Asamblea Legislativa. La otra función es la aprobación de ciertas ordenanzas municipales. Esta pertenece propiamente al Gobernador, ya que él ejercita igual responsabilidad con respecto a leyes de la Asamblea Legislativa, y, por lo tanto, debe transferirsele.

En virtud de estos traspasos se puede ir preparando el camino para la abolición del Consejo Ejecutivo. En un tiempo importante agencia del Gobierno, su papel ha sufrido cambios sucesivos; y hoy, bajo un Gobernador electivo, ya no sirve ningún propósito útil. Para acelerar su abolición, la Comisión recomienda que el Gobierno dé los pasos necesarios dentro de sus poderes

a fin de redistribuir la autoridad que confió al Consejo Ejecutivo. La acción final, desde luego, depende de enmiendas a la Carta Orgánica.

El Comité de Emergencia y el Consejo de Emergencia.

El Comité Insular de Emergencia y el Consejo Insular de Emergencia fueron ambos investidos por la Asamblea Legislativa con una autoridad que, de haber existido entonces el Gobernador electivo, hubiera sin duda alguna recaído sobre él. El Comité se creó para hacer frente a las condiciones originadas en huracanes y otros desastres, y el Consejo para enfrentarse a las condiciones de la guerra. Ambos están activos, aunque el Comité rara vez se reúne. Ambos poseen una autoridad que debe residir en el Gobernador.

El Consejo Insular de Emergencia puede crear nuevas agencias; otorgar subsidios y conceder préstamos; adquirir propiedad; preparar y dirigir programas de ayuda de emergencia; aumentar las existencias y reservas de productos básicos y bajar sus precios; y nombrar el personal y fijar el salario del mismo, para cumplir los propósitos de la Ley. La matrícula del Consejo es enteramente *ex-officio*, y la componen el Gobernador, los jefes de los siete departamentos ejecutivos y el Auditor. En el ejercicio de su autoridad, el Consejo creó el Programa de Emergencia de Guerra.

El Comité Insular de Emergencia se estableció en 1932, y su principal cometido es la administración del Fondo Insular de Emergencia. El Comité está compuesto del Gobernador, el Tesorero y el Auditor.

La Comisión recomienda que se traspasen al Gobernador todas las funciones del Consejo de Emergencia y del Comité de Emergencia, y que se supriman estos dos organismos.

Hay que Librar al Gobernador de la Rutina

Muy poco se adelanta con traspasar al Gobernador la autoridad que necesita si sigue tan atareado con problemas de menor cuantía que no le queda tiempo para resolver los importantes.

Esto no quiere decir que el Gobernador no deba ocuparse nunca en problemas menores. Antes por el contrario, hay muchos problemas de ese tipo que él querrá, sin duda, considerar y de-

cidir. Pero se le debe permitir que escoja los que quiere atender personalmente. En síntesis: la ley no debe exigirle que haga lo que otro funcionario, acaso con más tiempo y ciertamente con menos obligaciones, puede hacer por él.

Afortunadamente, el Gobernador no se encuentra ahora sobrecargado de minucias impuestas por ley. Esto no era cierto cuando se inició su término, sino que es resultado de la acción que el propio Gobernador y la Asamblea Legislativa tomaron en abril de 1949. Hasta ese momento, la ley, por ejemplo, exigía del Gobernador que autorizara y firmara las órdenes de viaje de los funcionarios y empleados del Gobierno insular. Esto lo hacía el Gobernador unas 350 veces al año. Se le exigía también que autorizara anualmente unas 300 llamadas telefónicas internacionales de los funcionarios de la Rama Ejecutiva. Firmaba, además, no menos de 500 órdenes de transferencia al año. Los cheques duplicados necesitaban de su firma no menos de 250 veces al año, y así por el estilo.

Ahora, sin embargo, ninguna de esas funciones las ejecuta personalmente el Gobernador. En virtud de gestión legislativa, se autorizó expresamente en 1949 al Gobernador a delegar tareas rutinarias de esta índole en los funcionarios correspondientes de la Rama Ejecutiva. Esto se ha venido haciendo desde entonces por las órdenes ejecutivas de rigor.

No obstante, quedan todavía varias clases de deberes rutinarios que ocupan el tiempo del Gobernador. La actual gestión de señalar estos deberes y hacer la delegación pertinente por orden ejecutiva, debe continuarse. El relevar al Gobernador de que preste su atención personal a estos detalles, le permitirá concentrarla en los asuntos de mayor importancia.

El Gobernador y la Gobernación

Sólo podrá responsabilizarse debidamente al Gobernador en el descargo de sus deberes, si se le garantiza que tendrá los auxiliares necesarios, tanto personales como institucionales. Y además, podrá hacerlo únicamente si tiene la certeza de que su cuerpo de auxiliares está organizado de tal forma que éstos puedan dedicar su tiempo y atención a ayudarlo, sin que los distraigan de la tarea otros deberes y obligaciones.

Actualmente el Gobernador no tiene ninguna de esas garantías.

Cuerpo de Auxiliares del Gobernador en la Actualidad

Todos los Gobernadores de Puerto Rico han tenido siempre la ayuda de un cuerpo de auxiliares. Durante la era de los gobernadores nombrados, este cuerpo consistía principalmente de los empleados de secretaría y los ayudantes personales, generalmente uno o dos.

No fué sino hasta 1942, cuando se comprendió que la Gobernación necesitaba la ayuda de un cuerpo de auxiliares organizado y con continuidad. En ese año, por primera vez, la Asamblea Legislativa impartió reconocimiento oficial y concreto a esa necesidad al crear el concepto de la "Oficina del Gobernador", a la que adscribió el Negociado del Presupuesto. Posteriormente, se adscribieron también a aquélla la Oficina de Transporte y la de Investigaciones de Juegos Ilícitos. También está adscrito a la Oficina del Gobernador el Laboratorio Fotográfico. Así pues, el concepto de Oficina del Gobernador está aceptado hoy, pero en la práctica ha habido una tendencia a asignar a esa Oficina funciones que no son apropiadas a la Gobernación.

Al propio tiempo, se han creado cuerpos de auxiliares del Gobernador fuera de su Oficina. Un ejemplo de esto es la Junta de Planificación, creada en 1942, a la que se confió la formulación del Programa Financiero de Seis Años del Gobierno y otras funciones de coordinación general. Otro de estos organismos es la Oficina de Personal, que tiene la responsabilidad concreta de formular y recomendar al Gobernador las reglas para la gerencia del personal gubernamental.

En 1948, y con miras al Gobernador electivo, la Legislatura autorizó la delegación de muchos de los deberes del Secretario Ejecutivo, a fin de que éste pudiera dedicar gran parte de su tiempo a ayudar al Gobernador. En este orden, el Secretario Ejecutivo supervisa la labor de un reducido cuerpo de empleados, compuesto de un Asesor Económico, un Asesor en Obras Públicas y un Asesor Jurídico y Administrativo, quien se encarga de estudiar y redactar legislación para el Gobernador. Además, figuran entre los empleados directamente relacionados con el Gobernador un Ayudante Militar, un Secretario, un Auxiliar Ejecutivo en Relaciones Públicas y un Ayudante Ejecutivo, que ayuda a establecer contacto con la Asamblea Legislativa y con el Gobierno federal.

En síntesis, dos hechos saltan a la vista en la presente orga-

nización del cuerpo de auxiliares del Gobernador. Primero: no todas las agencias adecuadas de personal auxiliar están organizadas dentro de la Oficina del Gobernador de manera que él pueda prestarles inmediata atención personal. Segundo: se han adscrito a esa Oficina agencias cuyas funciones no debieran ocupar el tiempo del Jefe Ejecutivo.

La Tarea del Gobernador

El Gobernador electo desempeña no menos de cinco tareas distintas aunque entrelazadas, cada una de las cuales aparece responsabilidades múltiples para las que él necesita la ayuda de un cuerpo de auxiliares.

Primero: El Gobernador es el Jefe de la Rama Ejecutiva del Gobierno, investido con la responsabilidad de ver que se cumplan fielmente las leyes de Puerto Rico y de supervisar el funcionamiento de todos los departamentos y agencias de la Rama Ejecutiva.

Segundo: El Gobernador es el líder del pueblo de Puerto Rico, moralmente obligado a proveer la inspiración y el liderazgo necesarios para apoyar las aspiraciones de todo el pueblo.

Tercero: El Gobernador es el principal formulador del programa de pautas y legislación del Gobierno, en cuya capacidad expedita los asuntos públicos inmediatos y define la dirección de futuras pautas.

Cuarto: Por ser el Gobernador el principal portavoz de Puerto Rico, las autoridades federales buscan en él la expresión de las opiniones e intereses de todos los puertorriqueños en sus complejas relaciones con el Gobierno federal.

Quinto: El Gobernador es el jefe titular y ceremonial de Puerto Rico.

En cada una de estas categorías, las responsabilidades del Gobernador están llamadas a aumentar en amplitud y exigirán cada vez más su atención en lo futuro.

El Cuerpo de Auxiliares del Gobernador y de la Gobernación

Una consecuencia del cambio que ha sufrido la naturaleza de la Gobernación en Puerto Rico, al recibir un Gobernador electo popularmente el título y la autoridad que por cuatro siglos y medio residieron en gobernadores nombrados desde Madrid o

Washington, ha sido la de aumentar la expectativa del pueblo de Puerto Rico. El pueblo espera más de un Gobernador que él ha escogido como su líder que de uno nombrado para regirle. El pueblo de Puerto Rico espera ahora que el Gobernador, en adidura a todos sus deberes estatutarios y jurídicos, a sus funciones simbólicas y ceremoniales y a su liderazgo político y de partido, haga para el pueblo aquellas tareas que éste no puede hacer por sí mismo.

Estas expectativas pueden ordenarse en tres categorías generales:

1—Ellos —esto es, el pueblo de Puerto Rico—, esperan que el Gobernador dirija eficaz y económicamente la maquinaria administrativa del Gobierno.

2—Esperan que el Gobernador oriente la economía de Puerto Rico a fin de elevar el nivel de vida, aminorar los estragos de la pobreza, fomentar la prosperidad de la agricultura y la industria, y realizar la libertad política en términos de mejoras sociales y económicas.

3—Esperan que el Gobernador refleje auténticamente las aspiraciones y actitud del pueblo, a fin de que hable por él en todos los asuntos de importancia para Puerto Rico.

Ningún gobernador, debido a su condición humana, puede llenar estas esperanzas a satisfacción de todos. Pero si ha de intentarlo, como en puridad debe de hacerlo, necesitará un cuerpo de auxiliares de alta calidad. A fin de realizar la mejor organización administrativa posible para el Gobernador, su cuerpo de auxiliares debe dividirse en dos categorías. La primera es de naturaleza personal y puede calificarse adecuadamente de cuerpo auxiliar del Gobernador. La segunda será de naturaleza institucional y puede calificarse de cuerpo auxiliar de la Gobernación.

Cuerpo de Auxiliares del Gobernador

Las personas que se necesitan para el cuerpo de auxiliares del Gobernador no tienen que ser muchas. Realmente, mientras menos sean, mayor es la probabilidad de obtener la necesaria flexibilidad.

Primeramente, el Gobernador debe de contar con un funcionario auxiliar de alto rango —un Ayudante Ejecutivo— que sea su consejero confidencial. Este funcionario debe estar libre de

toda función rutinaria y ministerial, a fin de que pueda dedicar todo su tiempo y atención a servir al Gobernador en el más alto nivel.

La legislación estatuida en 1948 dió al Secretario Ejecutivo los medios para que delegara muchas de estas responsabilidades administrativas, lo que le capacitó para servir como auxiliar del Gobernador. El propósito legislativo de esta disposición es altamente laudable, ya que reconoció la urgencia en que estaba el Gobernador electivo de tener más personal auxiliar y dispuso la forma de satisfacerla. Sin embargo, la disposición de que el Secretario Ejecutivo sirviera al Gobernador en capacidad de auxiliar no es el mejor método posible de satisfacer esa necesidad. La experiencia ha demostrado que el Secretario Ejecutivo no puede desvincularse completamente de su función administrativa. El Secretario Ejecutivo, sobrecargado con otros deberes, no satisface adecuadamente la necesidad en que está el Gobernador de un funcionario que dedique todo su tiempo a auxiliarle en su tarea. Al crearse la plaza de Ayudante Ejecutivo del Gobernador, el puesto de Secretario Ejecutivo debe revertir al status que tenía antes de 1948.

En segundo lugar, en la Oficina del Gobernador debe de existir un Auxiliar Administrativo para mantener el enlace con las corporaciones públicas y con los departamentos y agencias, en relación con aquellos problemas que estas últimas comparten con las otras corporaciones. No debe tener autoridad sobre ninguno de estos organismos; pero hará las veces de ojos y oídos del Gobernador para mantenerse al corriente de lo que esté sucediendo, e informar bien al Gobernador y al Ayudante Ejecutivo de las controversias jurisdiccionales antes de que éstas den base a querrelas abiertas. Deberá también descargar aquellos servicios que permitan al Gobernador coordinar las pautas y programas del Gobierno en los altos niveles de autoridad.

En tercer lugar, el cuerpo auxiliar del Gobernador debe incluir una nueva unidad que le ayude en la coordinación de planes y programas sociales y económicos. Recientemente se celebró una conferencia en la que el Gobernador y los jefes de unos treinta departamentos, agencias y corporaciones públicas, junto con los líderes legislativos, consideraron importantes problemas pendientes. Una de las principales recomendaciones de esa conferencia fué la siguiente:

Recomendamos el establecimiento de una unidad para llevar a cabo la Planificación Económica, incluyendo la preparación de un Presupuesto Económico (esto es, un presupuesto de ingresos, gastos, importaciones y exportaciones, ahorros, inversiones, etc., de toda la economía, tanto pública como privada) y para que recomiende las prioridades en el esfuerzo y los gastos gubernamentales, que pueden detallarse aun más en el Programa Financiero de Seis Años.

La Comisión opina que no es conveniente crear para estos fines un organismo aparte. Las agencias institucionales que prestan servicio auxiliar al Gobernador poseen ya mucha de la información necesaria para un programa social y económico comprensivo, y están equipadas —o podrían equiparse fácilmente— para reunir tanto los datos gubernamentales como no gubernamentales que hagan falta para establecer el Presupuesto Económico. Los directores de las agencias auxiliares institucionales —el Director del Presupuesto, el Presidente de la Junta de Planificación, el Director de Personal— y, además, el Tesorero y el Auditor, deben constituir un Consejo *ex-officio* de Asesores Económicos del Gobernador.

Para la efectividad de la labor de este Consejo, la Oficina del Gobernador debe de tener un Auxiliar Administrativo de Programas Económicos y Sociales, que sea Secretario del Consejo, prepare la agenda de sus reuniones, gestione consultas regulares y frecuentes con el Gobernador y se mantenga en contacto con el Ayudante Ejecutivo del Gobernador.

Acaso sea conveniente que asistan a esas reuniones personas de dentro y fuera del Gobierno que puedan contribuir a sus deliberaciones.

En cuarto lugar, a fin de que los funcionarios de responsabilidad en la Rama Ejecutiva, los miembros de la Legislatura, la Prensa y el pueblo, estén plenamente informados de la gestión del Gobernador en Puerto Rico y en sus contactos con Washington, es necesario que se amplíen considerablemente las funciones del Auxiliar Ejecutivo de Relaciones Públicas. Este funcionario puede relevar, en buena medida, al Ayudante Ejecutivo del Gobernador de muchas de sus obligaciones y deberes, y prestar ayuda inmediata al Gobernador en la preparación de documentos públicos. El nuevo papel del Auxiliar de Relaciones Públicas de-

berá indicarse cambiándole el título por el de Auxiliar Administrativo de Información Pública.

Se debe de permitir al Gobernador que continúe seleccionando sus auxiliares personales sin necesidad de confirmación senatorial.

Cuerpo Auxiliar de la Gobernación

El cuerpo de auxiliares institucionales presta a la Gobernación la profundidad y continuidad necesarias para descargar las grandes responsabilidades de gerencia que pesan sobre el Gobernador: preparación y ejecución del presupuesto, coordinación y supervisión de pautas y programas, e iniciativa en la continua mejora de las condiciones del empleo público.

El Negociado del Presupuesto es actualmente la única agencia institucional de funcionarios auxiliares dentro de la Oficina del Gobernador.

La Comisión cree —y ha esbozado sus ideas con algún detalle en la Parte IV de este Informe— que el Negociado del Presupuesto debe convertirse en un servidor más valioso del Gobernador, a virtud de la organización de una nueva División de Gerencia Administrativa. Esta División, adscrita al Negociado del Presupuesto, será un nuevo y valioso instrumento para el Gobernador en su adelanto continuo hacia los dos objetivos gemelos de la eficiencia y la economía en todas las gestiones gubernamentales.

La Comisión recomienda también que se aumente el cuerpo de agencias institucionales de la Gobernación, en virtud del traslado a la Oficina del Gobernador de la Junta de Planificación y la Oficina de Personal. Ambas agencias prestan actualmente valiosos servicios auxiliares al Gobernador. Sin embargo, no logran rendirle la máxima utilidad, ni es su coordinación con el cuerpo de auxiliares personales del Gobernador lo estrecha que debiera ser. En virtud del traspaso que la Comisión recomienda —y que se discute con mayor detalle en la Parte II de este Informe— la Junta de Planificación y la Oficina de Personal se relacionarían más directamente con el Gobernador, y entre ellas mismas.

Se deben hacer los arreglos de espacio necesarios para que los auxiliares personales e institucionales de la Oficina del Gobernador se alojen convenientemente, más cerca del Gobernador y más cerca unos de otros.

El Gabinete del Gobernador

A fin de realizar partes concretas del programa total de la Rama Ejecutiva, el Gobernador pone su mayor confianza individualmente en cada uno de los directores de los principales departamentos y agencias de la Rama Ejecutiva. Colectivamente estos funcionarios proveen un acervo de conocimientos y consejos que el Gobernador querrá utilizar al señalar el curso de nuevas pautas y propósitos.

La tradición de la Rama Ejecutiva no ha sentado bases satisfactorias para la consulta del Gobernador a sus principales subalternos. Algunos gobernadores de nombramiento intentaron usar al Consejo Ejecutivo para esos fines, pero éste era totalmente inadecuado a tal función. La limitación de su matrícula, aún antes de 1940, excluía a altos funcionarios; y desde esa fecha el establecimiento de muchas nuevas e importantes agencias ha venido a subrayar más aún la limitación. En añadidura, su preocupación por las responsabilidades estatutarias, no le dejaba ni tiempo ni inclinación para actuar como grupo asesor del Gobernador.

Pero la necesidad en que está el Gobernador electivo de consultar sus principales subalternos, provee oportunidad de establecer una nueva tradición. El ha reconocido esa necesidad y ha iniciado la tradición. Por invitación suya se celebran, de tiempo en tiempo, reuniones de los principales funcionarios. No hay una lista fija de invitados, y la asistencia es cosa discrecional del Gobernador. No hay agenda determinada, y se hace hincapié en la discusión informal de aquellos asuntos que el Gobernador desea presentar al grupo. Tampoco se fija fecha a la reunión, sino que el Gobernador determina el horario de acuerdo con sus obligaciones y conveniencia.

Tal Gabinete sería algo semejante al del Presidente de los Estados Unidos, en cuanto a que consiste de personas invitadas por éste a su mesa de consejo; aun cuando, por costumbre, los jefes de los departamentos ejecutivos regulares forman usualmente el Gabinete de la Casa Blanca. En el Gabinete de Puerto Rico no se votaría, a no ser que el Gobernador lo deseara, pero aun así, la votación no obligaría al Gobernador. El Gabinete del Presidente de los Estados Unidos no tiene naturaleza constitucional, ni estatutaria, ni de ninguna índole legal. De acuerdo con nuestras recomendaciones, el Gabinete del Gobernador de Puerto Rico estaría constituido en forma parecida.

La Comisión no conoce una base más satisfactoria de procedimiento que ésta. Es una que refleja la mejor experiencia de los jefes ejecutivos en muchos sitios y épocas. Constituye una forma de enfrentarse al asunto que tendrá buen éxito, y que proveerá a los gobernadores electos, de ahora y del futuro, con una fuente de asesoramiento y un foro de liderato adecuados a las exigencias de un moderno jefe ejecutivo.

Resumen de Recomendaciones:

1. *Todas las funciones del Consejo Ejecutivo, excepto la demarcación de los distritos electorales, deben transferirse al Gobernador junto con autoridad para delegarlas en caso necesario. Finalmente, en virtud de enmiendas a la Carta Orgánica, la demarcación de los distritos electorales debe transferirse a la Legislatura, y abolirse el Consejo Ejecutivo.*

2. *El Consejo Insular de Emergencia y el Comité Insular de Emergencia deben abolirse, y sus funciones transferirse al Gobernador.*

3. *El Gobernador deberá continuar su programa de relevarse a sí mismo de obligaciones rutinarias menores por delegación de la autoridad correspondiente en otros funcionarios.*

4. *La Oficina del Gobernador debe reorganizarse y reforzarse a través de las siguientes medidas:*

- a. *Traspaso de la Junta de Planificación y la Oficina de Personal a la Oficina del Gobernador.*
- b. *Creación de una nueva plaza de Auxiliar Ejecutivo del Gobernador.*
- c. *Restitución de su antiguo status, anterior a septiembre de 1948, a la plaza de Secretario Ejecutivo.*
- d. *Creación de una plaza de Auxiliar Administrativo para mantener el enlace con las corporaciones públicas, y con los departamentos y agencias en aquellos problemas comunes a ambos.*
- e. *Organizar un Consejo ex-officio de Asesores Económicos del Gobernador, y habilitar un Auxiliar Administrativo de Programas Sociales y Económicos del Gobernador, y habilitar un Asesor.*

f. *Organizar una División de Gerencia Administrativa adscrita al Negociado del Presupuesto, para ayudar al Gobernador a resolver problemas de organización y administración a medida que éstos surjan.*

g. *Ampliar las funciones del Secretario Ejecutivo de Relaciones Públicas, y cambiar su título por el de Auxiliar Administrativo de Información Pública.*

h. *Segregar de la Oficina del Gobernador la Oficina de Transporte, el Laboratorio Fotográfico y la Oficina de Investigaciones de Juegos Ilícitos para situarlos más adecuadamente dentro de la organización de la Rama Ejecutiva, según se recomienda en otra parte de este Informe.*

5. *El Gobernador debe continuar la práctica de consultar a su Gabinete en aquellos asuntos de importancia para el Gobierno que juzgare conveniente.*

6. *Se debe permitir al Gobernador que continúe seleccionando sus auxiliares personales, sin necesidad de confirmación senatorial.*

7. *Se deben hacer los arreglos de espacio necesarios a fin de que el cuerpo de auxiliares personales e institucionales del Gobernador se aloje convenientemente más cerca del Gobernador y más cerca unos de otros.*

II. ELEMENTOS DE GERENCIA EJECUTIVA

En su calidad de Jefe Ejecutivo, el Gobernador es el gerente de la empresa mayor, más compleja e importante en la isla, una empresa para la consecución de las aspiraciones de todo el pueblo de Puerto Rico.

La tarea del Gobernador de ejecutar fielmente la voluntad del pueblo a través de la eficaz administración de la cosa pública es una que, de no enfocarse en forma sistemática general, estaría más allá de la capacidad de un solo individuo. Afortunadamente, sin embargo, la experiencia en gobiernos democráticos en todas partes revela que pueden instituirse y utilizarse sistemas generales de gerencia a fin de reducir a una magnitud susceptible de control humano una tarea de gobierno que de otra forma sería simplemente inmanejable.

Los sistemas generales de gerencia que utiliza el moderno jefe ejecutivo democrático le permiten supervisar y dirigir las operaciones cotidianas del gobierno. Le permiten cuidar de que el gobierno haga para el pueblo cosas que el pueblo quiere que su gobierno haga. Los deberes del jefe ejecutivo, sin embargo, no terminan en la supervisión y dirección de los asuntos del día. El ejecutivo, si ha de ser líder de las aspiraciones del pueblo, deberá preparar constantemente planes de futuros programas que se originan en las diarias operaciones del gobierno. Afortunadamente también, los sistemas generales de gerencia facilitan esta obligación de liderato del jefe ejecutivo.

Por lo tanto, es esencial al mejor gobierno de Puerto Rico, la organización adecuada y la administración eficaz de los necesarios sistemas generales de gerencia de la Rama Ejecutiva. La Comisión de Reorganización ha estudiado estos sistemas tal y como existen hoy, y hace proposiciones tendientes a mejorarlos. En es-

ta Parte del Informe, se incluye el criterio de la Comisión de Reorganización sobre Planificación, Preparación de Presupuestos, Contaduría y Auditoría, Compras y Administración de la Propiedad, Administración de Ingresos Públicos y de Tesorería, y Servicios Legales. La Comisión está convencida de que sus recomendaciones pueden hacer mucho por mejorar el gobierno y por que la Rama Ejecutiva sirva mejor al pueblo.

El propósito supremo de los sistemas generales de gerencia del Gobernador es permitir a éste extender su administración verticalmente a través de la Rama Ejecutiva para que pueda responsabilizar estrictamente ante sí a todas las unidades subordinadas del adecuado cumplimiento de sus deberes. El grado en que logre hacer esto determinará la magnitud exacta en que la Asamblea Legislativa, y por su conducto el pueblo de Puerto Rico, podrán hacerlo a él responsable de todos los actos de la Rama Ejecutiva. Mientras más perfecta sea la gerencia del Gobernador sobre ésta, más completa será su responsabilización ante la Legislatura y el pueblo por la dirección de esa rama del Gobierno.

De manera que, dotar al Jefe Ejecutivo de mejores sistemas de gerencia general, equivale no sólo a aumentar la eficacia de la administración de la cosa pública, sino que también a asegurar que esa gerencia responda a la voluntad democrática del pueblo.

Planificación

La planificación tiene por propósito básico el enriquecimiento de la vida humana a través del mejor uso de los recursos disponibles; su método es la compilación y utilización de datos como base para decisiones que de otra manera se fundamentarían en un criterio no informado o en conveniencias de índole política.

Con anterioridad a 1942, el Gobierno de Puerto Rico había hecho muy poca planificación sistemática. Faltaba un factor esencial, a saber: los medios organizados. Pero desde 1942, Puerto Rico ha hecho tales adelantos en planificación que hoy se cuenta entre las principales jurisdicciones de los Estados Unidos en ese orden.

No obstante, la necesidad de planificación es hoy mayor que en cualquier época. Los peligros económicos de la era de la post-guerra amenazan al pueblo de Puerto Rico en momentos en que éste confía en que el liderato ejecutivo unificado ha de traerle una mayor seguridad económica y social. A fin de que la planifica-

ción puede contribuir plenamente a realizar estas aspiraciones, la Comisión de Reorganización recomienda se den nuevos pasos para intensificar la función planificadora.

Organización con Miras a una Planificación más Eficaz

En Puerto Rico, como en todos los países que tienen un gobierno democrático moderno, una de las expresiones más importantes del liderato ejecutivo es la presentación por el Gobernador a la Asamblea Legislativa de un programa recomendado para lo futuro. Es en virtud de esta gestión que el pueblo de Puerto Rico se entera de las nuevas formas en que su Gobierno proyecta hacer frente a las necesidades y aspiraciones de ese pueblo; y, además, sus representantes en la Asamblea Legislativa obtienen por este medio un conocimiento del criterio ponderado del Gobernador con respecto a los servicios que puedan y deban proveerse dentro de los límites de los recursos disponibles.

Bajo las leyes actuales, los planes programáticos del Gobierno se someten a la Asamblea Legislativa en dos formas relacionadas. Una de éstas —el Presupuesto Modelo— es el programa recomendado por el Gobernador para el subsiguiente año fiscal. La otra —el Programa Financiero de Seis Años— presenta recomendaciones para los seis años subsiguientes. Estos dos instrumentos proveen, en conjunto, una base sólidamente concebida para la informada acción de la Asamblea Legislativa.

A fin de que los planes y programas del Gobierno sean de la mayor utilidad, hay que tener el conocimiento más exacto de las actividades del pueblo. Los ingresos del Gobierno pueden calcularse mucho mejor si se traza la proyección del ingreso de toda la Isla. Las prioridades de los programas gubernamentales pueden fijarse con mayor conocimiento si se prevé la naturaleza y cuantía de los gastos de toda la población. La ampliación necesaria de las empresas de servicio público depende de la mejor información sobre el número y ubicación de las obras que se proyectan, ya sean públicas o privadas. En resumen, mientras más se sepa con relación a los gastos y proyectos que se propone el pueblo, mejor puede planificarse y elaborarse el presupuesto del Gobierno.

Este se va percatando cada vez más de las necesidades de una mejor información económica en ese orden. La Universidad de Puerto Rico inició la compilación experimental de datos sobre el ingreso bruto y la balanza de pagos, tarea que ha continuado el

Negociado del Presupuesto. La Junta de Planificación calcula el volumen anticipado de construcciones, tanto públicas como privadas. Gracias a la labor de su cuerpo de investigadores económicos, la Compañía de Fomento Industrial recoge y compila informes sobre la cuantía de la demanda comercial. Otras agencias gubernamentales se ocupan en compilar estadísticas económicas sobre aspectos mínimos.

Actualmente, sin embargo, no existe ningún organismo central adecuado que reúna toda la información económica disponible, y le dé forma para que sea útil al Gobernador y a la Asamblea Legislativa. En reconocimiento de esta necesidad del Gobernador, se ha nombrado un Asesor Económico adscrito a Secretaría Ejecutiva. Pero la función de este Asesor hasta ahora se ha limitado al estudio de problemas esporádicos que han llamado la atención del Gobernador.

La buena organización es piedra angular de la buena planificación. Como un primer paso hacia mejorar la organización, la Comisión ha recomendado en la Parte I de este Informe que la Junta de Planificación pase a la Oficina Ejecutiva del Gobernador. La Junta realiza importantes servicios auxiliares para el ejecutivo, especialmente en la preparación del Programa de Seis Años y en la revisión de todas las mejoras capitales que proyectan las agencias del Gobierno. La Comisión ha estudiado las razones que en el pasado se adujeron para mantener la independencia de la Junta de Planificación; pero, después de considerarlas cuidadosamente, concluye que la Junta debe ser uno de los instrumentos de gerencia más importantes del Gobernador y, por lo tanto, debe relacionarse más estrechamente a su cuerpo de auxiliares inmediatos. A fin de realizar este propósito, es necesario que el Presidente de la Junta pueda delegar en los otros miembros de ésta y en el personal subordinado, la máxima responsabilidad con respecto a las tareas cotidianas de ese organismo para que el Presidente quede en libertad de servir al Gobernador con mayor plenitud y eficacia.

La Comisión estima que una de las principales formas en que el Presidente de la Junta puede servir mejor al Gobernador es en calidad de miembro del Consejo de Asesores Económicos que se recomienda en la Parte I de este Informe. El Presidente, debido a la posición que ocupa, tiene oportunidad singular de adquirir una comprensión de todos los programas y pautas del Gobierno, y de prever a tiempo los problemas más difíciles a fin de que

pueda hacerse un buen esfuerzo por buscarles solución. Además, podría servir a manera de puente entre el Consejo y la Junta de Planificación. La principal dificultad del Consejo, o sea, la habilitación de un cuerpo de auxiliares propio para que haga el trabajo en lugar de pedírselo a las agencias ya establecidas, se obviaría en virtud de la naturaleza *ex-officio* del Consejo.

Cómo Mejorar el Programa Financiero de Seis Años

El Programa Financiero de Seis Años es la base de la preparación del Presupuesto Modelo. El Programa se comienza a redactar temprano en el año, y se utilizan los planos reguladores y los conocimientos derivados de un estudio del fomento público y privado. El 15 de diciembre, se somete al Gobernador y al Negociado del Presupuesto un programa preliminar. Las recomendaciones aceptadas por el Gobernador se incluyen en su Presupuesto Modelo, y entonces se revisa el primer año del Programa Financiero de Seis Años para que concuerde exactamente con las recomendaciones del Presupuesto Modelo. Este programa enmendado se presenta luego a la Legislatura. Según la ley actual, tienen que someterse a la Legislatura aquellas recomendaciones que estén en desacuerdo con alguna de las proposiciones del Gobernador en su Presupuesto Modelo, aun cuando no forman parte del Programa Financiero.

En la actualidad el Programa Financiero de Seis Años presenta en forma bastante completa los planes de programas del Gobierno que habrán de costearse con asignaciones de la Legislatura, o con préstamos generales del Gobierno. No presenta, sin embargo, de manera tan completa los planes programáticos de las corporaciones públicas, ya que está limitado a tratar sólo sus proyectos de mejoras capitales. Aun concediendo que es extremadamente difícil traducir en cifras las actividades de funcionamiento de las corporaciones públicas que no envuelvan gastos capitales y los resultados que se esperan, cabe, sin embargo, proyectar las propuestas erogaciones de operación más de un año para indicar la magnitud de cada programa, su duración estimada, y un cálculo aproximado de los recursos financieros que se necesitan.

Para hacer del Programa Financiero de Seis Años un proyecto del Gobernador en el sentido más amplio de la palabra, y para que sea reflejo más completo de los programas gubernamentales, se deben instituir los siguientes procedimientos, que acaso necesiten de enmiendas estatutarias:

1. Que el Gobernador instruya a las agencias que sometan sus programas y la información pertinente a la Junta de Planificación.
2. Que, en concordancia con las disposiciones del Presupuesto Modelo, el Gobernador instruya con relación a los cambios en las recomendaciones incluidas en los restantes cinco años del Programa Financiero.
3. Que cese la autoridad que tiene la Junta de Planificación de hacer recomendaciones en desacuerdo con las proposiciones del Presupuesto Modelo, para transmitir las a la Legislatura.
4. Que el Gobernador determine hasta qué punto, para los efectos informativos, deba ampliarse el Programa de Seis Años hasta incluir los programas de operación de las corporaciones públicas que no envuelvan desembolsos de capital.

Extensión Vertical de la Planificación

La responsabilidad planificadora ni puede ni debe situarse exclusivamente en un solo organismo de la Rama Ejecutiva, ya que todo departamento y agencia debe tener responsabilidad en la planificación.

Cuando se estableció en 1942, la Junta de Planificación encontró que era muy poca la planificación sistemática que se hacía en el Gobierno. Aunque acaso muchos de los departamentos y agencias admitían la responsabilidad de esa gestión, no estaban organizados para cumplir su parte de la tarea planificadora total. Por lo tanto, la Junta de Planificación se vió obligada a desarrollar por su cuenta muchos planos reguladores: para aeropuertos, hospitales, carreteras y otros servicios gubernamentales.

Gradualmente, sin embargo, en los últimos años, los departamentos y agencias han comenzado a cumplir la parte que les toca. El Departamento de lo Interior ha establecido una División de Estudio y Planificación de Carreteras; el Departamento de Salud ha creado una Unidad de "Survey" de Hospitales; y el Departamento de Instrucción ha organizado una Unidad de Planificación Escolar. El propósito de éstas es reunir, analizar y organizar la información de tal manera que los respectivos Comisionados puedan desenvolver planes y programas en colaboración con la Junta de Planificación. A medida que estas nuevas divisiones planificadoras adquieran experiencia, la Junta de Planificación debe descansar más y más en los departamentos para la organización de datos, material básico, normas y proposiciones concretas, y no hacer por sí misma toda la labor de planificación.

La buena planificación requiere colaboración íntima entre la Junta de Planificación y la agencia o agencias interesadas en la actividad que se planifica. La Junta de Planificación, gracias a su participación general y amplia comprensión de los varios aspectos de las actividades y las pautas, está bien equipada para adaptar los proyectos al desarrollo económico, social y material de la Isla. Por otra parte, la agencia o agencias correspondientes, debido a su pleno conocimiento de la actividad que se planifica y su experiencia en las operaciones, pueden proveer informes y datos necesarios para la planificación. La adopción final de los planes por la Junta de Planificación es esencial en ambos casos, para asegurar el cumplimiento de su función principal.

Mientras mejor desarrollen en su seno los varios departamentos unidades de planificación, más eficaz será su futura colaboración en la preparación de planes. Esta colaboración debe extenderse gradualmente, a medida que los planes se elaboran. Por lo tanto, hay que fomentar la extensión de la actividad planificadora verticalmente hacia los departamentos y agencias. No se requiere reorganización alguna para estos fines, pero para lograr el objeto la Junta de Planificación necesitará el respaldo del Gobernador y de la Legislatura.

Cómo Simplificar el Uso de la Planificación

Quien quiera edificar una casa en la zona urbana de Puerto Rico tendrá que entenderse por lo menos con dos agencias de la Rama Ejecutiva, y acaso con tres. En interés de un mejor servicio a los ciudadanos y una mejor organización del Gobierno, la Comisión recomienda que las funciones del Negociado de Permisos y de la Junta de Apelaciones sobre Construcciones pasen a la Junta de Planificación.

El Negociado de Permisos es un anexo del Departamento de lo Interior, pero en realidad constituye una agencia completamente aparte. Su función principal es expedir permisos para el uso de solares y la construcción de edificios. Toda vez que los permisos tienen que estar de acuerdo con las reglamentaciones de la Junta de Planificación, se deben mantener estrechas y continuas relaciones de trabajo entre ambos organismos. El traspaso de las funciones del Negociado a la Junta garantizaría mejor una estrecha armonía.

La Junta de Apelaciones sobre Construcciones también es un

anexo del Departamento de lo Interior y constituye una agencia independiente. Su función consiste en oír apelaciones de decisiones del Negociado de Permisos, y puede confirmarlas o anularlas. Contra el traspaso de esa responsabilidad a la Junta de Planificación puede argüirse que ésta oíría entonces apelaciones de sus propias decisiones. A esta objeción se contesta con el dato de que actualmente las apelaciones son oídas —y continuarán siéndolo— por una junta constituída de tal forma que fomenta la independencia de criterio; y también por el hecho de que las decisiones apeladas están sujetas —y continuarán estándolo— a revisión por los tribunales de justicia. Por lo tanto, se recomienda el traspaso de estas funciones, y la abolición de la Junta de Apelaciones sobre Construcciones.

Resumen de Recomendaciones:

1. *Que se haga del Programa Financiero de Seis Años un instrumento más eficaz de planificación en virtud de: concederle al Gobernador participación más directa en su formulación y revisión; eliminar el requisito de que la Junta de Planificación transmita a la Legislatura sus desacuerdos con las proposiciones del Presupuesto Modelo; ampliar el Programa de Seis Años, a discreción del Gobernador, para comprender los programas de operación propuestos por las corporaciones públicas, que no envuelvan erogación de capital.*

2. *Que se provean a los departamentos y agencias de medios más adecuados para la planificación de los principales programas del Gobierno.*

3. *Que las funciones del Negociado de Permisos y de la Junta de Apelaciones sobre Construcciones se transfieran a la Junta de Planificación, y que se eliminen esos dos organismos.*

Preparación de Presupuestos

La creación del Negociado del Presupuesto en 1942, marca un jalón en la historia de la Rama Ejecutiva. Constituye el primer reconocimiento de la necesidad en que está el Gobernador de tener otros auxiliares que los meramente personales, puesto que el Negociado se adscribió concretamente a la Oficina del Gobernador por disposición estatutaria. Además, el Negociado le ofreció la primera ocasión de descargar una responsabilidad que le asignara la Car-

ta Orgánica desde 1917, a saber: presentar un presupuesto a la Asamblea Legislativa.

En sus siete años de existencia, el Negociado ha justificado plenamente las esperanzas de sus originales auspiciadores. Pasados los primeros años difíciles, se convirtió en parte valiosa y reconocida de la organización gubernamental. Su responsabilidad máxima es la encomienda de origen, o sea, ayudar al Gobernador en la formulación del Presupuesto Modelo. En esto trabaja mano a mano con la Junta de Planificación, la que prepara en el año previo, un anteproyecto del Presupuesto Modelo en su propio Programa Financiero de Seis Años. En la preparación de ambos documentos, la Junta ejerce el principal criterio sobre las propuestas de mejoras capitales, mientras que el Negociado toma la iniciativa en la revisión de los gastos administrativos y de funcionamiento general. Esta división de responsabilidades está bien establecida y opera satisfactoriamente.

Recientemente, el Negociado ha tomado la iniciativa en la coordinación de las actividades estadísticas del Gobierno. Ha organizado una División de Normas Estadísticas, basada parcialmente en un estudio minucioso de las necesidades del Gobierno hecho por el Negociado Federal del Presupuesto a instancias del Director del Negociado de Puerto Rico. Además, como la necesidad del Gobierno de obtener mejor información económica se acentúa cada vez más desde que terminó la guerra, el Negociado se ha comprometido a mantener al día ciertos datos periódicos que compiló con fines experimentales el Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad de Puerto Rico. En éstos, como en otros numerosos casos, el Negociado va ampliando su utilidad.

Hoy las tareas del Gobernador son tales que el Negociado debe intensificar su presente programa y encargarse además de nuevas atribuciones.

Ampliación de la Utilidad del Negociado

Debido a la posición que ocupa y al conocimiento que adquiere sobre los proyectos y problemas de todos los departamentos y agencias de la Rama Ejecutiva, pocos funcionarios están en situación de brindar al Gobernador la clase de servicio auxiliar que puede ofrecerle el Director del Negociado del Presupuesto. Por esto es que la Comisión ha recomendado que el Director sea parte del puesto Consejo de Asesores Económicos del Gobernador.

Por la misma razón, la Comisión ha recomendado, en la Parte IV de este Informe que se organice una División de Gerencia Administrativa en el Negociado del Presupuesto.

Cada una de estas nuevas responsabilidades significa más trabajo para el Director, al igual que lo son las recomendaciones que se hacen abajo a fin de mejorar el proceso de formulación de presupuestos. El Director deberá proceder con energía para obtener el cuerpo de auxiliares que le hace falta; y en la planificación y ejecución de estas medidas necesitará el respaldo y el estímulo del Gobernador y de la Legislatura.

Mejoras en la Formulación del Presupuesto

La Comisión ha estudiado el procedimiento de formulación de presupuestos, y estima que conviene ampliarlo para que el resultante documento presupuestal refleje el plan financiero completo del Gobierno en el año fiscal subsiguiente. La información sobre estimados tanto de ingresos como de asignaciones puede aumentarse con provecho, y deben incluirse los presupuestos de fondos especiales y los de las corporaciones públicas. La Comisión ha revisado además las fases de promulgación y ejecución del procedimiento presupuestal, y sugiere mejoras en estos órdenes también.

Presupuesto de Ingresos: El programa de ingresos es parte esencial del presupuesto, y debe recibir igual atención que el estimado de gastos. En el presupuesto deben incluirse la propuesta legislación sobre ingresos y los resultados económicos y financieros que se esperan de la misma.

El Presupuesto Modelo contiene muy escasa información sobre ingresos. En el año fiscal de 1949-50 presenta dos tablas relativas al estimado de ingresos y la situación del fondo general. Una es el estimado del Tesorero sobre el ingreso al fondo general; y la segunda añade a la primera los ingresos estimados de transferencias de otros fondos gubernamentales, balances que no se han gastado y asignaciones canceladas. Esta información es insuficiente por dos razones. En primer lugar, como el fondo general es sólo uno entre muchos otros, no se presenta un cuadro completo de la situación de ingresos. En segundo lugar, aunque muchos de los principales programas del Gobierno dependen en parte de la ayuda Federal, no se incluye en el presupuesto referencia alguna al ingreso anticipado por este renglón, aun cuando esos datos son obviamente necesarios para un análisis del progra-

ma en cuestión antes de determinar los estimados de las asignaciones. Por lo tanto, la Comisión recomienda que el Presupuesto Modelo se amplíe y refuerce en virtud de una información más comprensiva de los estimados de ingreso, incluyendo las ayudas federales.

Además de los estimados de ingreso, se debe incluir también en el documento fiscal la legislación propuesta sobre ingresos. Esto no se hizo en la última sesión regular de la Legislatura, aun cuando el mensaje del Gobernador presentó una consideración general relativa a la emisión de bonos y la situación de los ingresos. La propuesta legislación sobre ingresos que prepare el Tesorero debe someterse al Negociado del Presupuesto y después de aprobada por el Gobernador, presentarse a la Legislatura en el documento presupuestal.

Preparación del Presupuesto a Base de Programas: El documento presupuestal en justificación del estimado de gastos debe proveer al Gobernador y a la Asamblea Legislativa de información sobre el propósito de cada programa principal del Gobierno, la amplitud de ese programa, y el estimado de asignaciones requeridas para llevarlo a cabo. Se debe hacer hincapié en el contenido del programa y el volumen de trabajo que representa.

El actual documento presupuestal hace referencia a los títulos de las unidades de gobierno, pero no a los programas que han de ejecutarse con los dineros que se asignen. Los principales programas del Gobierno deben recibir títulos descriptivos, y deben añadirse breves párrafos informativos que describan la labor a realizarse durante el año fiscal. Para justificar los programas se deben usar siempre que los haya, datos de contabilidad de costos y estadísticas sobre el volumen de trabajo. Tales datos son necesarios si se ha de relacionar la experiencia previa en cuanto a gastos con las futuras exigencias. El mensaje del presupuesto presentado por el Gobernador a la última sesión regular de la Legislatura contenía algún material general de esta índole. Las declaraciones en estos extremos tenían más carácter informativo que el resto del documento presupuestal.

En todo el documento presupuestal deben separarse claramente los programas de mejoras capitales del costo regular de operación. El actual documento lo hace así, pero no presenta información sumaria que indique la totalidad de actividades de mejoras capitales del Gobierno. Deben presentarse datos que indiquen

la cantidad de las asignaciones para obras públicas que quedó sin gastarse de años anteriores, toda vez que estas cifras pueden influir en las futuras asignaciones.

Si el presupuesto se construye sobre la base de los programas principales, los legisladores podrían concentrar su atención en determinar la relativa importancia que se debe dar a cada programa, sin necesidad de incluir listas pormenorizadas de servicios personales, cosa que obstaculiza el funcionamiento y no añade nada, salvo inflexibilidad.

El tipo de información que se consigue a través de la elaboración de presupuestos sobre la base de programas, será de incalculable valor para el Negociado del Presupuesto en su gestión revisora; para el Gobernador en la planificación financiera; para la Legislatura al disponer las asignaciones, y para los jefes de las agencias en su tarea administrativa. Por lo tanto, la Comisión recomienda que se amplíe el Presupuesto Modelo a fin de incluir información que demuestre los servicios específicos a prestarse por cada programa principal del Gobierno.

Presupuestos de Capital de Operación, Fideicomiso y otros Presupuestos de Fondos Especiales: El documento presupuestal que expresa el plan financiero del Gobierno debe de incluirlo todo. En la actualidad, el proceso de formulación del presupuesto se reduce casi por completo a estimar las operaciones del Gobierno que se costean del fondo general del Tesoro. Esto abarca la mayoría de las actividades de las agencias regulares, pero excluye casi en su totalidad aquéllas costeadas con capital de operación, en fideicomiso y de otros fondos especiales.

Las cuentas del Auditor nos dan una medida aproximada del área que queda fuera del procedimiento presupuestal, al indicarnos que las erogaciones del fondo general sólo suman dos terceras partes del total de gastos computado. En la actualidad hay unos 250 fondos separados, o sea aproximadamente una cuarta parte del total de 1945, año en que el número de estos fondos especiales pasó de 1,000. Desde esa fecha, el Auditor y el Negociado del Presupuesto se tomaron la iniciativa en un programa de revisión de fondos cuyo resultado fué disminuir el número de éstos por consolidación y eliminación.

La creación de fondos especiales puede requerir una asignación; y si se derogan, los balances disponibles pueden quedar ase-

gurados en el Tesoro. Tales fondos acaso requieran asignaciones para cubrir los déficit, de tiempo en tiempo. Por lo tanto, se recomienda que los presupuestos de capital de operación, en fideicomiso y otros fondos especiales, se incluyan en el documento anual del presupuesto.

Presupuestos de las Corporaciones Públicas: La parte más importante de la actividad gubernamental que queda fuera del proceso de formulación del presupuesto, es la de las corporaciones públicas. Desde el punto de vista financiero, las actividades de las corporaciones son parte integral del Gobierno. De tiempo en tiempo, la Asamblea Legislativa, asigna fondos para la creación o mantenimiento de corporaciones, para cubrir su déficit de operación, o para mejoras capitales propuestas por ellas. De los 92 millones de dólares recomendados para asignación en el documento presupuestal de 1949-50, más de 8 millones se asignaron específicamente al sostenimiento de ocho de las trece corporaciones independientes. Estos ocho millones provienen de las mismas fuentes y de los mismos ingresos que sostienen al resto del Gobierno. Si las corporaciones no recibieran este dinero, podrían ampliarse otros programas, reducirse los impuestos o disminuirse la deuda pública. Las actividades financieras de las corporaciones, por lo tanto, modifican las actividades financieras del resto del Gobierno; de ahí que las pautas financieras del Gobierno no puedan establecerse independientemente del financiamiento de las corporaciones. En la medida en que se excluyan del documento presupuestal los presupuestos de las corporaciones, éste representará sólo parcialmente el plan financiero del Gobierno.

La ley que estableció el Negociado del Presupuesto dispone concretamente que el Gobernador podrá agregar al documento del presupuesto anual los presupuestos de las corporaciones públicas, a fin de presentar un estado completo de la situación financiera del Gobierno. Esto no se ha hecho nunca. Por las razones indicadas arriba, la Comisión recomienda que el Gobernador ejercite la autoridad contenida en la Ley 213 de 1942, y agregue, para fines informativos, al documento del presupuesto anual que se somete a la Legislatura presupuestos de tipo comercial (*business type*) de las corporaciones públicas.

Asignaciones Autorrenovables e Ingresos con Fines Señalados: La promulgación estatutoria de asignaciones autorrenovables anualmente sin necesidad de nueva acción por la Legislatura y de legislación que dispone el uso de ingresos concretos para ciertos fi-

nes sin necesidad de asignación, constituyen prácticas que reducen el control legítimo de la Asamblea Legislativa sobre el erario público y obstaculizan la formulación del presupuesto.

Actualmente existen doce asignaciones autorrenovables. Una fué decretada por el Congreso de los Estados Unidos y las restantes por la Legislatura de Puerto Rico. El Negociado del Presupuesto incluye en el presupuesto anual la cuantía de estas asignaciones según dispone la ley, pero no está en situación de revisarlas en igual grado que lo hace con otros desembolsos propuestos. Hay, además, otra serie de casos de ingresos que se separan para uso determinado. Por ejemplo, el 50 por ciento de las multas impuestas por los tribunales de Puerto Rico va al fondo permanente de la Universidad, no importa cuan grande pueda ser la suma. El Negociado del Presupuesto, la Junta de Planificación y la Asamblea Legislativa han colaborado con considerable eficacia para limitar tanto la separación de ingresos con fines señalados, como la promulgación de asignaciones autorrenovables. La Comisión recomienda que estos esfuerzos por desalentar ambas prácticas continúen y se intensifiquen.

Control de Presupuestos por Asignaciones Trimestrales: Un procedimiento conveniente y eficaz para el control de los gastos de asignaciones de departamentos y agencias es el sistema de asignaciones trimestrales. Este procedimiento dispone la limitación, por el Gobernador o su cuerpo de auxiliares, de las erogaciones de acuerdo con un período de tiempo, generalmente tres meses. El procedimiento escasamente se usa en Puerto Rico, aunque es un método eficaz de control en la elaboración del presupuesto federal y del de muchos estados de la Unión.

Se recomienda que el Gobernador, con la ayuda del Negociado del Presupuesto y después de consultar a los jefes de departamentos y de agencias, distribuya las asignaciones por partidas trimestrales para aquellos programas que desee dirigir. Estas asignaciones deben basarse en el inventario actual de las operaciones y no en una división arbitraria de éstas en cuatro partes iguales. Después de determinar las asignaciones, se debe notificar a las agencias y establecer el correspondiente control de cuentas en la Oficina del Auditor.

Resumen de Recomendaciones:

1. *El procedimiento de formulación del presupuesto anual debe ampliarse a fin de que este documento refleje todo el plan*

financiero del Gobierno para el subsiguiente año fiscal. A continuación, las recomendaciones respecto a adiciones concretas al mencionado documento:

- a. *Información adicional sobre los estimados de ingresos, incluyendo concesiones de ayuda del Gobierno federal y legislación propuesta sobre ingresos.*
- b. *Información demostrativa de la cuantía y calidad de los servicios que ha de rendir cada uno de los principales programas del Gobierno.*
- c. *Presupuestos del capital de operación y en fideicomiso u otros fondos especiales.*
- d. *Adición al Presupuesto Modelo, con fines informativos, de presupuestos de tipo comercial (business-type) de las corporaciones públicas.*

2. *Deben mantenerse e intensificarse los esfuerzos conjuntos de la Rama Ejecutiva y de la Legislatura por desalentar la separación de ingresos con fines señalados y la promulgación de asignaciones autorrenovables.*

3. *El Negociado del Presupuesto debe usar, a discreción del Gobernador, un sistema de asignaciones trimestrales a fin de controlar los programas concretos.*

Contaduría y Auditoría

Contaduría es llevar la cuenta de la libreta de cheques del gobierno. En virtud de esta gestión, el gobierno sabe cuáles son sus ingresos, lo que ha gastado, en qué lo ha gastado, y la cuantía de su balance bancario. Como parte de la función de contaduría, se examinan las transacciones financieras antes de completarse para determinar su congruencia con las pautas establecidas y saber si hay fondos disponibles. Auditoría, por otra parte, es la inspección de la forma en que el gobierno ha recibido e invierte su dinero —una inspección para cerciorarse de que no se ha gastado más de lo que se autorizó a gastar y de que no se han hecho erogaciones ilegales.

La contaduría debe ser responsabilidad del ejecutivo; la auditoría, función principal de la rama legislativa. Las razones para situar en esa forma las responsabilidades son básicas. Toda vez que es la rama ejecutiva la encargada de la recaudación de impues-

tos y otros ingresos y la que invierte los dineros del gobierno, sus principales funcionarios, desde el jefe ejecutivo para abajo, deben de saber en todo momento cuál es la situación desde el punto de vista fiscal. Por tanto, la rama ejecutiva debe ser la que lleve las cuentas, y tenga la prerrogativa de determinar la forma en que se han de llevar.

Por otra parte, la auditoría es y debe ser función legislativa, ya que nadie puede examinar bien las cuentas excepto los funcionarios que no han tenido participación alguna en las decisiones relativas a gastos, o en determinar cómo se han de anotar los ingresos y egresos. Toda vez que el principal propósito de la auditoría es llevar la comprobación de las gestiones fiscales del ejecutivo, y en vista de que esa comprobación se determina comparando la gestión ejecutiva con la autoridad y cuantía de los fondos otorgados por la Legislatura, a esta última corresponde la función de auditoría.

En Puerto Rico, tanto la contaduría como la auditoría son funciones que cumple el Auditor, quien es nombrado por el Presidente de los Estados Unidos. Esta responsabilidad conjunta, que emana del Acta Orgánica, sitúa al Auditor en posición algo anómala, ya que se le exige no sólo llevar las cuentas principales del Gobierno, sino responder de que las mismas sean completas y exactas. Aunque el Auditor es claramente miembro de la Rama Ejecutiva, la forma de su nombramiento no garantiza que sea susceptible de responder ni al Gobernador ni a la Asamblea Legislativa. Por estas razones, la Comisión de Reorganización ha examinado el caso con extremo cuidado para determinar si es conveniente algún cambio.

Como resultado de su estudio, la Comisión encuentra que Puerto Rico tiene un sistema moderno de contaduría que aventaja al de muchos estados y ciudades. No siempre ha sido así, y antes de 1943 no se podía hacer en justicia tal afirmación. Desde esa fecha, sin embargo, se ha progresado mucho en todos los aspectos de contaduría —contaduría de entradas, de gastos y de propiedad—, y hoy los sistemas de contabilidad de la Oficina del Auditor proveen información completa y oportuna a los principales funcionarios de la Rama Ejecutiva.

Debido a que el Auditor no interviene, con anterioridad a aprobar la erogación de fondos del Gobierno en las transacciones fiscales que inspecciona para ver si están en regla, al presente no existe un sistema completo de intervención de cuentas. En teo-

ría, tal situación no es satisfactoria, puesto que significa que la Asamblea Legislativa y el pueblo no gozan plenamente de las garantías que supone un sistema de comprobación de cuentas; pero en la práctica, la Comisión no ha podido encontrar en el presente arreglo ninguna deficiencia de magnitud tal que justifique una recomendación de cambio inmediato. A pesar del hecho de que el Auditor es responsable de dos funciones teóricamente incompatibles, ambas se administran bien en la actualidad; y el Auditor, que es de nombramiento presidencial, se hace a sí mismo responsable directamente al Gobernador.

Resumen de Recomendaciones:

1. *La Comisión cree que, a la postre, pudiera convenir la separación de las funciones de contaduría y auditoría; aunque, por otra parte, el presente arreglo parece funcionar a satisfacción del Ejecutivo y de la Legislatura.*

2. *Debe aprovecharse la ocasión en que se consideren enmiendas a la Carta Orgánica, para asignar la responsabilidad de contaduría a un funcionario nombrado por el Gobernador, y la de comprobación de cuentas a un funcionario nombrado por la Asamblea Legislativa.*

Oficina de Compras y Gerencia de la Propiedad

Las compras y la gerencia de la propiedad son funciones estrechamente relacionadas. Por compras se entiende el proceso de obtener suministros, materiales, equipo o servicios, mientras que la gerencia de la propiedad se refiere al cuidado, conservación y disposición de las existencias.

El sistema de comprar para todas las agencias del gobierno por medio de una oficina central, se acepta comunmente como el que mejor garantiza la eficiencia y la economía, siempre que tenga suficiente flexibilidad. La centralización de los pedidos bajo una buena gerencia hace posible que se compren grandes cantidades, se fijen especificaciones *standard*, se hagan subastas públicas, y se usen los servicios de personal especializado, todo lo cual redundará en la obtención de precios más bajos para mercancía de mejor calidad y en un funcionamiento más eficiente.

En la actual organización y administración de las funciones de compra y gerencia de la propiedad de la Rama Ejecutiva, hay algunas deficiencias. La Comisión recomienda que se tome acción a fin de remediarlas.

Reorganización con Miras a Mayor Eficiencia

Algunos aspectos del sistema central de compras y de gerencia de la propiedad son actualmente responsabilidad de la Administración General de Suministros, la Oficina de Transporte y la Oficina del Auditor.

La Administración General de Suministros es responsable de hacer centralizadamente las compras y los trabajos de imprenta para aquellas agencias del Gobierno que no estén exentas por ley. Tiene talleres de carpintería y de mecánica para reparar el equipo de oficinas. Es responsable del manejo y la disposición de la propiedad excedente. Mantiene, en virtud de un fondo de capital de operación, existencias de unos pocos artículos *standard* que usan muchas divisiones del Gobierno.

La forma en que la Administración ha prestado estos servicios, ha sido objeto de considerable crítica, especialmente en lo tocante a dilaciones. Una de las dificultades se origina en la combinación de la administración de servicios centrales con el control económico, que ha sido la principal función de la Administración General de Suministros. El director de esta agencia se ha ocupado principalmente en el control de precios y el racionamiento, y en asegurarle al pueblo de Puerto Rico suficientes existencias de productos básicos. Este programa de estabilización económica tiene muy poca relación con las compras, el servicio de imprenta y otros servicios para las agencias gubernamentales. Uno de los aspectos del control económico es la compra de grandes cantidades de alimentos y otros artículos de primera necesidad; pero, en este respecto la Administración General de Suministros es como cualquier otra agencia del Gobierno que requiere abastecimiento o materiales para descargar sus funciones. No era de esperarse que el Administrador General de Suministros pudiera dirigir con buen éxito programas tan divergentes.

La Oficina de Transporte es una agencia auxiliar anexa a la Oficina del Gobernador. Es responsable de la compra, administración y control de los vehículos de motor asignados a las varias dependencias del Gobierno. Estas actividades son esencialmente funciones de compra y de administración de una propiedad de tipo especializado, esto es, automóviles y camiones. Con anterioridad a 1947, fecha en que se estableció la Oficina de Transporte, estas funciones radicaban en la Administración General de Su-

ministros. Aquella era una situación más lógica que la presente, ya que el Gobernador ni puede ni debe usar de su tiempo para la supervisión de las actividades de esa Oficina. La Oficina del Gobernador no es lugar apropiado para situar esos servicios.

En su capacidad de interventor de cuentas, el Auditor de Puerto Rico tiene dos responsabilidades con respecto a las compras y administración de la propiedad. En primer lugar, la Oficina del Auditor responde del uso y disposición de la propiedad pública. En lo que respecta a propiedad excedente, esta responsabilidad se superpone en parte a las responsabilidades fijadas a la Administración General de Suministros. En segundo lugar, la Oficina del Auditor interviene en el proceso de compras por medio del previo examen de cada transacción a fin de asegurarse de que hay suficientes fondos, y a virtud de que salda las cuentas y hace los pagos después de entregado el pedido.

Por lo tanto, la actual organización de las funciones de compra y gerencia de la propiedad tiene dos aspectos que son deficientes. Primero: la Oficina de Transporte está mal ubicada en la Oficina del Gobernador; y la combinación, en la Administración General de Suministros, de las funciones de compra con otras de carácter claramente distinto no ha probado ser satisfactoria en la práctica. Segundo: las funciones de compra y de administración de la propiedad están dispersas, en lugar de organizadas conjuntamente.

La Comisión cree que estas dos deficiencias deben corregirse; y, por consiguiente, recomienda que todas las funciones de compras, gerencia de la propiedad y servicios de imprenta que hoy residen en la Administración General de Suministros, y todas las funciones de la Oficina de Transporte, se transfieran a la Oficina del Auditor. Estos trasposos ofrecen una serie de ventajas. Si se consideran conjuntamente con la recomendación de la Parte IV de este Informe concerniente a la Administración General de Suministros, la conclusión es que esta agencia puede suprimirse. Ha cumplido muy valiosas funciones en el pasado, pero su programa ha perdido gradualmente alcance e importancia.

Además, estos trasposos simplificarían considerablemente el sistema de compras. Los abastecedores estarían de plácemes, puesto que tendrían que bregar con un organismo menos, y las agencias podrían esperar un servicio mejor y más rápido que en el presente. De igual manera, la propiedad se podría administrar

más económicamente, puesto que se usarían las cuentas del Auditor sobre propiedad con el propósito adicional de servir de base a las compras y a la disposición de los excedentes.

La Comisión consideró ciertas desventajas que podrían surgir de anexar la función de compras a la Oficina del Auditor. Primeramente, sería confiar mayores atribuciones a un funcionario que no nombra el Gobernador. Segundo, se haría al Auditor responsable de funciones adicionales de operación. Y, tercero, el Auditor sería responsable tanto de las compras como de su comprobación, funciones que son teóricamente incompatibles.

La Comisión sabe que estas desventajas no se despachan fácilmente. La situación sólo puede corregirse en virtud de enmiendas a la Carta Orgánica, en la forma que se sugiere en la sección precedente de este Informe.

Pero la Comisión está convencida que en las actuales circunstancias la conveniencia de organizar la contaduría y las compras en una misma división, pesa más que las desventajas señaladas.

Flexibilidad en la Oficina Central de Compras

Todo sistema gubernamental moderno de compras provee flexibilidad para hacer frente a condiciones especiales, en virtud de otorgar exenciones a ciertas agencias en ciertos artículos. Estas condiciones comprenden necesidades especializadas de las agencias, la situación geográfica y los casos de urgencia. En ciertos momentos, por ejemplo, habrá en el mercado solo una agencia dispuesta a comprar grandes cantidades de un artículo, y esa agencia estará a menudo en mejor situación de comprar directamente que a través de un organismo central. Además, puede que sólo haya un vendedor y un precio para el mismo renglón, en cuyo caso sería tanto inútil como costoso utilizar la subasta pública. De manera que la super centralización de las compras puede ser tan indeseable como la falta de centralización. El gobierno debe tener un agente central comprador, pero ese agente no debe hacer todas las compras.

En el gobierno, hay dos formas de disponer la flexibilidad. En primer lugar, está la simple exención, que elimina la obligatoriedad de comprar a través de la oficina central. En la actualidad, la ley exime de este trámite a unas treinta organizaciones, incluyendo las corporaciones públicas, las oficinas del Gobierno

situadas fuera de Puerto Rico y un número de agencias y divisiones de éstas que tienen requisitos extraordinarios. En segundo lugar, el Administrador General de Suministros está autorizado a delegar sus responsabilidades en representantes de las agencias gubernamentales. En unos pocos casos, se ha hecho esto a través del nombramiento de Compradores Especiales en agencias escogidas, lo que constituye cierto grado de descentralización.

Es probable que la completa exención de una agencia esté justificada en muchos casos. Los mejores ejemplos son los de las corporaciones públicas encargadas de tareas fabriles, que compran continuamente materias primas. Otro ejemplo es el de la agencia situada lejos de aquí, tal como la Oficina de Puerto Rico en Washington. De igual forma, también puede convenir la exención de ciertos artículos. No hay ventaja alguna en cursar una orden a través de un sistema central de compras para pedir libros de texto que pueden obtenerse solamente en una casa editora y a un precio fijo.

Pero las agencias y los artículos que deben eximirse del trámite general de compras están sujetos a cambio, a medida que cambia el programa del Gobierno. Por lo tanto, para lograr la mayor eficiencia y economía, deben revisarse continuamente todos los aspectos del sistema gubernamental de compras. El agente comprador del Gobierno orientará en cuanto a las clases y tipos de materiales que las agencias deben adquirir directamente, así como también con respecto a qué agencias conviene eximir de la oficina central de compras. Debe recomendar las exenciones al Gobernador. Simultáneamente con el re-examen de los requisitos de las agencias, y sobre igual base de continuidad, debe hacerse un análisis de las prácticas de compras de la oficina central. A medida que se mejoren éstas con miras a la rapidez y economía de los servicios, puede reducirse el número de agencias y artículos exentos. La Comisión cree que esta nueva encomienda es particularmente apropiada para la Oficina del Auditor, ya que su función tradicional ha hecho posible que se familiarice notablemente con las operaciones del Gobierno en general.

Compras en Gran Cantidad

La concentración del poder adquisitivo permite que se compren artículos en grandes cantidades a precios económicos. Pero,

debido a varias razones, el Gobierno no aprovecha plenamente esta gran ventaja de la concentración de las compras.

Primero, la mayoría de las agencias no presenta a la oficina de compras una relación anticipada de sus necesidades anuales, dato esencial para la planificación y oportunidad de las compras. Además, algunas agencias suelen pedir suministros en pequeñas cantidades, aun cuando los necesitarían en grandes cantidades para un período mayor de tiempo. A fin de que el sistema central de compras sea eficiente, necesita la absoluta cooperación de todas las agencias del Gobierno.

Segundo, se ha hecho muy poco para fijar especificaciones *standard* en aquellos artículos comunmente usados por varias agencias. Las especificaciones *standard* reducirían las clases de artículos comprados, disminuirían la variedad de las existencias que mantienen las agencias, permitirían juntar las órdenes de dos o más agencias, reducirían las compras de artículos de grados costosos y disminuirían las existencias que tienen que mantener los vendedores. Las especificaciones *standard* son requisito de todo sistema de compras eficiente y económico.

Tercero, la Administración General de Suministros no ha podido comprar gran cantidad de un amplio surtido de renglones comunes a numerosas agencias, ni mantener esos renglones en almacén para envío inmediato a las agencias. Esto requiere un fondo considerable de capital de operación. Existe un fondo de ese tipo, pero se obligó malamente en material de oficina y en existencias de papel para los servicios de imprenta. Estas existencias se compraron en grandes cantidades durante la guerra, para prevenirse de una posible escasez. Como el costo del papel es menos hoy que durante la guerra, y como la práctica ha sido no vender artículos comprados con el fondo de capital de operación a menos de su costo, buena parte del fondo se encuentra prácticamente "congelado" en un inventario estático. Con miras a la eficacia del sistema de compras, deben mantenerse en almacén existencias de los renglones más corrientes, lo que requiere un fondo circulante activo y sustancial.

En resumen, pueden efectuarse muchas medidas para mejorar las prácticas de compra y sentar las bases para comprar en gran escala. Los tres pasos iniciales en este orden son: el aumento en la cooperación de las agencias, el desarrollo de especificaciones *standard* y la ampliación considerable de la variedad de renglones

en el almacén central de existencias. Nuevos estudios revelarían otros sectores principales donde es posible hacer mejoras. Se adelantaría más en esta dirección si se hiciera responsable a un organismo de todo el procedimiento de compras. La Oficina del Auditor estaría en condiciones de hacerlo, si se adoptaran las recomendaciones sobre organización de las compras hechas anteriormente en esta sección del Informe.

Servicios de Imprenta

Hasta ahora, las facilidades que ofrece la Administración General de Suministros han sido insuficientes para satisfacer la demanda de servicios de imprenta. El local no sirve y el equipo es pobre. Como resultado, algunas agencias del Gobierno se han visto obligadas a obtener permiso para operar imprentas por su cuenta, y otras, a utilizar los servicios de contratistas privados. En general, la dilación ha sido grande y altos los precios, cuando las agencias han utilizado el servicio central de imprenta. No es extraordinario el que una agencia comience la preparación de un informe anual mientras espera que se le entregue el informe impreso del año anterior.

Esta situación mejorará cuando se instale el recién adquirido equipo moderno de imprenta en el nuevo edificio que se usará, en parte, para estos fines. Cuando la nueva instalación esté funcionando a capacidad, las dilaciones deben reducirse al mínimo y disminuir sustancialmente los costos.

Resumen de Recomendaciones:

1. *La Oficina del Auditor debe ser responsable de las funciones de compras y administración de la propiedad para el Gobierno, mientras la función de contaduría esté en manos de esa oficina. Con tal propósito, deben transferirse a la Oficina del Auditor los siguientes servicios:*

- a. *Funciones relacionadas con las compras, administración de la propiedad y servicios de imprenta, hoy adscritas a la Administración General de Suministros.*
- b. *Todas las funciones de la Oficina de Transporte.*

2. *Deben mejorarse las prácticas de compras por medio de: la concesión sistemática de exenciones del control de la oficina central de compras a beneficio de ciertas agencias y en ciertos renglones concretos; la formulación de especificaciones standard; la obtención previa de estimados de requisitos de las agencias; la mayor mancomunidad en los pedidos; y la ampliación de las existencias standard en almacén.*

Administración de Ingresos y Gerencia del Tesoro

El mantenimiento del ritmo en la recuperación económica de Puerto Rico depende, en buena medida, de la administración eficaz y efectiva de los ingresos y gerencia del Tesoro. Durante el período de la guerra, los ingresos de Tesorería llegaron al máximo de todos los tiempos, debido principalmente a la expansión del mercado del ron. Pero en la actualidad ese mercado ha disminuído considerablemente, y con ello la cuantía de los ingresos de la isla. Hoy, cuando las exigencias del pueblo son mayores que nunca y cuando han mermado los medios de satisfacerlas, urge tener la garantía de que el Departamento de Hacienda trae al Tesoro hasta el último dólar que legalmente se adeude al Gobierno; y de que cuando sea necesario un préstamo los créditos se obtengan sobre base de prioridades determinadas por el Gobernador.

Con miras a aumentar esa garantía, la Comisión propone que se den los pasos para facilitar las mejoras en la administración de los ingresos y situar al Gobernador en mejor posición de coordinar la política relativa a los préstamos.

Mejoras en el Departamento de Hacienda

La administración de los ingresos está centralizada en el Departamento de Hacienda. Este tiene la responsabilidad de administrar toda la legislación de ingresos, incluyendo la de la propiedad, impuesto sobre ganancias, rentas internas generales, e impuestos sobre bebidas alcohólicas. Opera, además, la Lotería. Expide las correspondientes licencias y permisos, recauda y distribuye ciertos impuestos municipales, y coopera con el Gobierno federal en la recaudación de impuestos federales sobre bebidas alcohólicas. Prepara estimados de ingreso y legislación sobre ingresos para someterlos a la consideración del Gobernador. Pocos estados de la Unión tienen la fortuna de haber conseguido este grado de centralización en las funciones del fisco.

El Departamento de Hacienda tiene también a su cargo la gerencia de la tesorería. Como jefe del Departamento, el Tesorero de Puerto Rico es responsable del recibo, custodia y desembolso de los fondos públicos y de la custodia de bonos, garantías y otros valores. También lo es de asesorar a los correspondientes funcionarios insulares y municipales sobre problemas de préstamos.

Hay prueba de diversas fuentes al efecto de que la organización y administración internas de estas funciones por el Departamento de Hacienda pueden mejorarse considerablemente. El Tesorero reconoce esa situación, y está dando una serie de pasos efectivos para remediarla. A iniciativa suya se hizo recientemente un estudio administrativo completo del Departamento, y el Tesorero está poniendo en práctica, tan rápidamente como puede, muchas de sus recomendaciones de mejoras. Además, se ocupa en fomentar la proficiencia del personal del Departamento, en virtud de arreglos para que ciertos empleados aprendan, por observación, métodos de recaudar impuestos que han tenido buen éxito en algunos estados de la Unión y en el gobierno federal.

En añadidura, el Departamento efectúa actualmente una re-tasación científica de la propiedad inmueble del país. La labor tiene un doble propósito: establecer una evaluación razonable y uniforme para tasar la propiedad, y poner a tono la tasación con el valor actual. Este último objetivo, hasta el grado en que resulte en un aumento del valor total de todos los bienes tasados, traerá un correspondiente aumento de la cantidad que puede tomarse a préstamo según el límite prestatario.

En estas circunstancias, es importante que se releve al Tesorero de toda función que no sea esencial a su tarea básica de administración de ingresos y gerencia de tesorería. Con esa finalidad, la Comisión ha examinado las funciones del Departamento, para ver cuáles no tienen que ser descargadas por el Tesorero. Como resultado, recomienda en la Parte IV de este Informe, que se traspase la administración de la ley Federal sobre Control de Drogas y Narcóticos del Departamento de Hacienda al Comisionado de la Policía, y que, de igual forma, se transfiera el Fondo del Seguro del Estado al Departamento del Trabajo.

La Comisión estudió también las relaciones de la Oficina del Superintendente de Seguros, que en la actualidad está adscrita al Departamento de Hacienda. A primera vista, parece haber

poca relación entre esta actividad y los deberes del Tesorero. Por otra parte, las compañías de seguros adquieren cada día más importancia como fuente de crédito en virtud de préstamos para múltiples fines, y la Comisión ha concluido, por lo tanto, que esta función podría ser una ayuda al continuo esfuerzo del Tesorero por ampliar las bases del crédito de la economía puertorriqueña. Acaso resulte después que esta función deba transferirse al nuevo organismo que para el fomento del comercio y la industria ha recomendado la Comisión en la Parte IV de este Informe. Cuando ese organismo esté en funciones, se debe hacer una revisión a fin de determinar si la reglamentación de las compañías de seguros debe ser materia de su jurisdicción.

Mientras la reglamentación de los seguros esté adscrita al Departamento de Hacienda, el Tesorero debe estar en situación de supervisar esa actividad. La Comisión recomienda que las funciones de la Oficina del Superintendente de Seguros se transfieran al Departamento de Hacienda y se administren bajo la dirección del Tesoro; y que el Superintendente sea nombrado por el Tesorero, en lugar de nombrarlo el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado, como se hace ahora.

Coordinación de Pautas sobre Préstamos

En momentos en que el crédito para sostener el ritmo de la recuperación económica es de vital importancia, Puerto Rico se encuentra en situación paradójica. Por una parte, le cabe la distinción de no haber faltado jamás a ningún compromiso de la deuda insular o municipal; pero, por la otra, ha tomado a préstamo tan poco en el pasado que no ha establecido aún un récord de crédito que facilite la rápida obtención de préstamos en condiciones favorables. Además, las negociaciones de crédito se han complicado considerablemente en los últimos años, debido a la creación de las corporaciones públicas, muchas de las cuales están autorizadas a tomar prestado hasta cierto límite. Con anterioridad a la época de las corporaciones, se hacían préstamos solamente para el Gobierno insular y los municipios; ahora se hacen para el Gobierno insular, los municipios y las corporaciones públicas.

Fué, precisamente, a fin de lograr un grado conveniente de coordinación en los préstamos para fines públicos que se aprobó

la Ley de Agente Fiscal en 1945. Esta ley tenía la esencial finalidad de establecer los medios de asesorar a todas las agencias gubernamentales en cuanto a la situación del mercado de crédito, y para la gestión de préstamos cuando necesitaran crédito. Bajo las disposiciones de esa Ley, se designó al Banco Gubernamental de Fomento asesor fiscal del Tesorero de Puerto Rico con respecto a todos los préstamos del Gobierno insular y de los municipios. La Ley lo designó también agente fiscal de las corporaciones, aunque en este respecto el Banco no actúa en capacidad consejera del Tesorero. Como resultado, el Banco se ha convertido en un instrumento básico de política fiscal en materia relativa a valores que constituyan obligaciones del Gobierno.

La experiencia desde la aprobación de esa ley ha demostrado la necesidad de ciertos cambios. A medida que se acentúa la urgencia de nuevos créditos, la oportunidad y la prioridad de los préstamos han pasado a ser asuntos de considerable importancia. En último análisis, los arreglos para nuevos créditos dependen de que se reconcilien los extremos de urgencia y disponibilidad. En muchos casos no hay conflicto. Sin embargo, en otros, es cuestión de vital importancia determinar si deben hacerse arreglos para aquellos créditos más asequibles con prioridad al momento en que se negocian otros créditos que acaso se necesitan con mayor urgencia que los primeros.

Cuando surjan problemas de este carácter sobre política fiscal relativa a préstamos, es el Gobernador quien debe decidir en última instancia. En el presente, el Gobernador no dispone de la calidad de los servicios de asesoría coordinada que necesita, debido al hecho de que la responsabilidad de agente fiscal está legalmente dividida entre el Banco Gubernamental de Fomento y el Tesorero. Por añadidura, la ley delega en una corporación pública las responsabilidades de determinar la política fiscal, cosa que debe residir claramente en un funcionario que informe directamente al Gobernador. Aunque estas condiciones no han causado serias dificultades hasta ahora, la Comisión no considera la situación completamente satisfactoria. Por lo tanto, recomienda que en lo tocante a préstamos de las corporaciones, se sitúe el Banco Gubernamental de Fomento en igual relación de asesoría con el Tesorero que la que actualmente ocupa con respecto al Gobierno insular y a las municipalidades.

Resumen de Recomendaciones:

1. *La Oficina del Superintendente de Seguros debe pasar al Departamento de Hacienda, y el Tesorero debe nombrar al Superintendente.*

2. *Debe dársele al Tesorero de Puerto Rico igual autoridad con respecto a los préstamos de las Corporaciones Públicas, incluyendo al Banco Gubernamental de Fomento, que la que tiene actualmente con respecto a los préstamos del Gobierno insular y de las municipalidades.*

Administración de Personal

La Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico es la mayor organización de la isla y el patrono que más empleados tiene. Ningún proyecto para modernizar la organización de la Rama Ejecutiva tendrá buenos resultados a no ser que el Gobierno disponga del personal —hombres y mujeres— cualificado y satisfecho que haga las tareas.

El pueblo de Puerto Rico debe enorgullecerse de que su Gobierno haya organizado y puesto en práctica sistemas de administración de personal que comparan favorablemente con los de los estados de la Unión o del Gobierno federal. Gran parte del adelanto logrado es reciente, y ha servido de base a las recomendaciones de la Comisión de Reorganización sobre nuevas medidas para mejorar el personal.

Respaldo a la Iniciativa del Gobernador

Como jefe de la Rama Ejecutiva, sobre el Gobernador recae la responsabilidad final de concebir y ayudar a la creación de condiciones propicias en todas las capacidades y rangos del servicio gubernamental para atraer y mantener en ese servicio a empleados idóneos y cumplidores.

En reconocimiento de esta responsabilidad y de la necesidad de un cuerpo de auxiliares que la cumplan, la Comisión ha recomendado el traslado de la Oficina de Personal a la Oficina del Gobernador. Al hacer esa recomendación, no olvida que la Oficina de Personal realiza dos funciones diversas. Sirve como una agencia auxiliar del Gobernador y presta, a la vez, muchos servicios centrales de personal como el de exámenes, pruebas y clasificación de empleados para los departamentos y agencias. El propósito

de la recomendación aludida es proveer un mejor cuerpo de auxiliares al Gobernador en apoyo de su responsabilidad de liderazgo en la administración de personal. La Comisión cree que este propósito puede lograrse fácilmente si se permite al Director de Personal delegar mucha de su responsabilidad en la conducción de los servicios centrales de personal.

Libre entonces de estas obligaciones, el Director de Personal puede dedicar su mayor cuidado a estudiar los actuales y futuros problemas que demandan atención del Gobernador. Algunos de estos problemas se esbozan en las páginas subsiguientes; otros, aparecerán de tiempo en tiempo. Muy pocos, si algunos, se resolverán sin la más cuidadosa atención del Gobernador. Cada uno de ellos exigirá su más intenso análisis antes de que lo resuelva. Cuando el Gobernador sepa que cuenta con la ayuda del Director de Personal, estará seguro de que podrá brindar, a su vez, liderazgo continuo a fin de mejorar las condiciones del servicio público.

Extensión del Principio del Mérito

La Ley de Personal de 1947 sienta la base sólida de la administración proficiente, efectiva y económica del personal del Gobierno de Puerto Rico. Ha probado ser un jalón en el progreso de la administración pública. Ha llegado, pues, el momento de proyectar la extensión del principio del mérito en Puerto Rico.

La Ley dispone el establecimiento de tres clases de empleados: los exentos, los del servicio sin oposición y los del servicio por oposición. La primera de estas categorías comprende a los empleados de la mayoría de las corporaciones públicas, a los maestros, al personal académico de la Universidad de Puerto Rico y a la mayoría de los funcionarios nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. La categoría de los que no toman exámenes comprende a los auxiliares de los jefes de departamentos y agencias, del Gobernador y de la Mansión Ejecutiva, así como también a los abogados del Departamento de Justicia y a algunos otros empleados. La clase que toma exámenes incluye a todos los otros empleados de la Rama Ejecutiva.

Desde que se aprobó la Ley y se organizó la Oficina de Personal, se crearon y pusieron en práctica muchos de los sistemas administrativos necesarios a la administración de personal. Los candidatos a empleos públicos se nombran de las listas hechas después de dar los exámenes. Las vacantes pueden llenarse con

mayor seguridad y presteza debido a los planes de clasificación que muestran claramente los requisitos de las plazas. Hay planes de sueldos que aseguran que iguales tareas recibirán igual remuneración. Estas y otras mejoras, ofrecen marcado contraste con épocas pasadas.

Estas condiciones se aplican también, en alguna medida, a los empleados de varias agencias exentas de las disposiciones de la Ley de Personal. Algunas corporaciones públicas han iniciado el establecimiento de clasificaciones, salarios, licencias y otras pautas y sistemas básicos de personal para sus empleados. Otras corporaciones, especialmente la Autoridad de Comunicaciones y la de Acueductos y Alcantarillados, han hecho acuerdos con la Oficina de Personal para que ésta le dé servicio de personal a sus empleados. Tanto los maestros como la policía, actualmente exentos del sistema de personal, se han puesto también bajo sistemas parciales de mérito.

Vemos, pues, que los empleados de la Rama Ejecutiva están sujetos a muchas condiciones diversas de trabajo y salario, licencias y permanencia. Estas circunstancias preocupan al Gobernador, a la Legislatura y al pueblo de Puerto Rico. Obstaculizan el logro y mantenimiento de un alto espíritu entre los empleados públicos, y rebajan la calidad de los servicios que prestan y su dedicación al cargo. Por ejemplo, las frecuentes "incurSIONES" que en los servicios clasificados hacen las corporaciones y otros organismos exentos, y la desigualdad de compensaciones para plazas comparables, han sido continua rémora al desenvolvimiento de un sistema de mérito satisfactorio.

El propósito del Gobernador y de la Legislatura debe ser la mejora continua y segura de todas las condiciones del empleo público. Este propósito no se logra ni fácil ni rápidamente. No hay una manera simple de dispensar trato comparable a todos los empleados, ya trabajen éstos en las corporaciones públicas o en otras agencias de la Rama Ejecutiva. Ni será tampoco fácil persuadir a grupos especiales de empleados que el interés público es también su propio interés.

La clave de este propósito es la planificación, y el Gobernador y la Legislatura deben mirar hacia el Director de Personal para que sea él quien disponga la planificación necesaria. En los últimos dos años, el Director ha estado demasiado ocupado en lograr que la Ley de Personal adquiera plena fuerza y efectividad.

Pero ahora, ya casi cumplida esa labor, puede dedicar su atención a extender más el principio del mérito. Se presentarán muchos obstáculos pasajeros, los que habrá que vencer a fuerza de ingenio. Pero según la Oficina de Personal pueda crear una mayor comprensión de los servicios que rinde y de las ventajas que de ellos se derivan, el progreso hacia la finalidad apuntada ha de ser seguro.

Administración de Pensiones y Retiro

En el presente, los empleados del Gobierno insular (con excepción de las corporaciones) contribuyen a diferentes fondos de pensiones establecidos en diversas épocas. Estos son:

1. El sistema de pensiones de los empleados del Gobierno insular;
2. El sistema de retiro de los jueces de los tribunales de distrito;
3. El sistema de pensiones de los maestros;
4. El sistema de retiro y pensiones de la Policía Insular;
5. El sistema de pensiones de la Universidad de Puerto Rico.

Además de éstos, la Autoridad de Fuentes Fluviales mantiene un sexto sistema para sus empleados; pero los empleados de otras corporaciones públicas no son miembros de sistemas de retiro.

En 1946, se hizo un estudio detenido de los cinco sistemas de retiro anotados arriba para el Comité de Estudio de los Sistemas de Pensiones —creado por la Legislatura en 1945— y bajo la dirección del Comité. El informe expresó considerable preocupación con respecto al futuro funcionamiento de estos fondos y citó un número de deficiencias básicas en los sistemas.

No es parte de la encomienda de la Comisión de Reorganización determinar cómo deben colocarse los actuales fondos sobre una firme base actuarial, ni tampoco considerar si algunos beneficios resultan demasiado generosos y otros muy restringidos. Ni, además, está dentro de las atribuciones de la Comisión el deter-

minar si deben mantenerse cinco fondos separados, o combinarse todos en uno solo. Pero la Comisión cree, y así lo recomienda, que la administración centralizada de los cinco fondos existentes es mucho mejor que el actual sistema de administración independiente de cada uno de ellos.

La centralización del sistema de pensiones traería una economía, en virtud de la simplificación de archivos y el ahorro en los costos de supervisión. Además, podría iniciarse el trato más uniforme de los empleados dentro de las disposiciones de las actuales leyes. En añadidura, la administración de los fondos se facilita y resulta más económica que bajo cinco sistemas separados.

Aparte de estas ventajas inmediatas, la centralización administrativa presenta una oportunidad mucho mejor que la que hoy tenemos de planificar otras medidas, como el financiamiento más adecuado y la revisión de leyes que permitan un trato más uniforme y equitativo de los empleados. Con cinco fondos separados, bajo cinco organizaciones administrativas distintas en la Rama Ejecutiva, la planificación necesaria se hace casi imposible. Con una sola administración de los cinco fondos, el adelanto hacia los otros objetivos sería mucho más rápido.

Toda vez que la administración de los sistemas de pensiones es parte integrante de la gerencia de personal, debe ser responsabilidad de la Oficina de Personal, para redondear así su función presente. Por lo tanto, se recomienda que la administración de los cinco sistemas existentes pase a ser responsabilidad de la Oficina de Personal en virtud de la adecuada transferencia de autoridad, y que se supriman los actuales organismos independientes de pensiones.

Suspensión y Destitución

La experiencia ha demostrado que uno de los aspectos de la Ley de Personal de 1947, el de disposiciones sobre destitución de empleados de la Rama Ejecutiva, necesita revisarse. Se recomienda concretamente que se alteren las aludidas disposiciones en beneficio de la buena norma gubernamental.

Brevemente explicado, el actual procedimiento es como sigue: un empleado puede ser suspendido o destituido por el jefe del departamento o agencia que lo emplea. Si el empleado quiere, puede apelar a la Junta de Personal. La Junta, después de una

audiencia, puede mantener la decisión del jefe del departamento u ordenar la restitución del empleado. En lo que toca únicamente a destituciones, las decisiones de la Junta pueden ser apeladas ante las cortes de justicia, que podrán revisar solamente cuestiones de derecho.

Los propósitos de estas disposiciones son buenos. Su objetivo esencial es garantizar que los empleados públicos no sean suspendidos o destituidos por capricho de sus superiores, o por cuestiones de raza, religión o preferencia política. Además, estas disposiciones de la Ley de Personal representan un verdadero paso de avance con respecto a los viejos requisitos de la Ley 88 de 1931.

Por otra parte, la Comisión encontró que los jefes de muchos departamentos y agencias del Gobierno critican severamente los actuales procedimientos de suspensión y destitución. En esencia, el actual procedimiento pone sobre los hombros del jefe de departamento o agencia la responsabilidad de probar, más allá de toda sombra de duda, que ha suspendido o destituido al empleado con causa razonable y justa. Las audiencias ante la Junta de Personal semejan juicios ante tribunales de derecho, donde el empleado es el demandante, y el jefe de departamento el demandado.

Sostienen los jefes de departamentos que este procedimiento destruye la disciplina, y que de continuarse, ellos tomarían acción disciplinaria sólo en casos extremos. Si esta actitud se generaliza en la Rama Ejecutiva, no habrá forma en que el Gobernador, la Asamblea Legislativa, o el pueblo puedan protegerse a sí mismos contra el desarrollo de una burocracia que cada vez sería más ineficiente y tarde o temprano vendría a ser el amo, no el servidor del pueblo.

La Comisión ha analizado este asunto con gran detenimiento, y ha llegado a la conclusión de que son necesarios ciertos cambios. Por lo tanto, en interés de una mejor administración de la Rama Ejecutiva, la Comisión recomienda: (1) que se elimine la revisión judicial de las decisiones de la Junta de Personal en casos de destitución; y (2) que la Junta de Personal instituya audiencias informales, en lugar de los procedimientos judiciales que ahora se siguen. La primera de estas recomendaciones necesitaría de una revisión estatutaria, pero la última podría llevarse a cabo por decisión administrativa.

Estos cambios eliminarían en gran parte las serias obje-

ciones que se levantan contra los actuales requisitos, y darían al mismo tiempo protección adecuada a los empleados. La Comisión estima que la revisión judicial es apropiada en casos en que se pueda despojar por acción gubernamental a un ciudadano de sus derechos civiles o de propiedad. Toda vez que ningún ciudadano tiene un derecho privado sobre los empleos públicos, la revisión judicial de las decisiones de la Junta de Personal ni es adecuada ni es deseable. Además, si se elimina dicha revisión la Junta de Personal podría adoptar con mayor facilidad procedimientos más adecuados de revisión administrativa. Al hacer esta recomendación la Comisión consideró que el objeto principal del sistema del mérito es reclutar y retener en el servicio servidores públicos competentes y cumplidores, y no establecer reglas férreas que servirían para perpetuar empleados incompetentes y deshonestos en el servicio del Gobierno. Al propio tiempo, la Comisión reconoce la necesidad de proteger al empleado contra acción arbitraria. El empleo público existe para servir al pueblo, no a los intereses personales del empleado. Los cambios recomendados proveerían conjuntamente amplia protección contra el peligro del retorno al sistema del patronazgo político, y protegerían también al pueblo contra el avance de un servicio civil ineficiente e indigno de confianza que derrotaría el verdadero propósito de todo gobierno.

Desenvolvimiento del Sistema de Personal

La calidad del talento que se ocupa en la difícil tarea de la administración pública, es factor decisivo en el proceso de traducir a la acción los programas aprobados por el pueblo y sus representantes. Excelentes programas, aun cuando vengan acompañados de un sólido plan de organización, pueden fracasar por deficiencias en la habilidad y la actitud de los seres humanos responsables de su ejecución.

En Puerto Rico hay muchos ejemplos alentadores de habilidad nada común, especialmente en los altos niveles administrativos. Pero hay también gran escasez de personal adiestrado en muchos sectores del servicio público. No obstante, el amplio reconocimiento de esta realidad no ha tenido por resultado la acción imperiosa para aumentar el número de servidores públicos calificados.

En cualesquiera circunstancias, son los funcionarios en posesión de liderazgo los que tienen el deber de buscar y cultivar el talento potencial, según corresponda al radio de acción y al grado de autoridad de cada uno de ellos. Dada la presente urgencia de promover la habilitación del mejor personal público en Puerto Rico, es necesario multiplicar el esfuerzo si se quieren obtener buenos resultados en este orden. Muy pequeño ha sido el número de funcionarios que ha cumplido su parte correspondiente en esta responsabilidad.

No se conjuran remedios con lamentarse continuamente de la dificultad de encontrar buenos candidatos para las posiciones vacantes. El remedio es una creciente y continua habilitación de candidatos talentosos para los puestos gubernamentales, lo que sólo se lograría con el esfuerzo redoblado de todas las agencias que pueden contribuir.

Entre las primeras de éstas cuenta la Universidad de Puerto Rico. En los últimos diez años, la Universidad ha venido haciendo continuos esfuerzos para ofrecer un adiestramiento básico en el servicio del Gobierno. Tiene programas completos en educación general, preparación de maestros, agricultura, derecho, y se ha lanzado últimamente en un nuevo programa de preparación de médicos. En 1944 estableció una Escuela de Administración Pública, que ha ofrecido cursos graduados y de colegio en las técnicas de la administración pública. Muchos de los graduados de esta Escuela y de los otros programas de la Universidad han entrado al servicio del Gobierno contribuyendo a elevar las normas de la administración pública. El Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad ha hecho importantes aportaciones a la planificación gubernamental en los últimos años.

Pero la Universidad no debe descansar sobre sus laureles. Como parte del Gobierno de Puerto Rico, debe revisar sus responsabilidades hacia todo el Gobierno, y prepararse para hacer frente a las necesidades de hoy con los métodos de hoy. En especial, la Universidad debe estar preparada y dispuesta a bregar en forma flexible con la gran urgencia que hay en el Gobierno de adiestrar a los que están en el servicio; en otras palabras, aludimos a la educación de adultos. Será necesario tomar medidas especiales de múltiple naturaleza a fin de ofrecer a los hombres y mujeres que ahora sirven al Gobierno, un adiestramiento que, a no ser por la guerra, hubieran acaso obtenido en

sus estudios de colegio. Este es un nuevo tipo de estudiantado, pero al cual la Universidad debe tanta responsabilidad como al estudiante regular de colegio. Es un cuerpo de estudiantes que no siempre puede cumplir inflexibles requisitos de entrada, y para el cual la instrucción extramuros es una necesidad. Es un grupo que constituye una incitación al esfuerzo más imaginativo que la Universidad sea capaz de realizar, esfuerzo que de tener buen éxito se pagará con creces en sus resultados de un mejor gobierno.

Al propio tiempo, la Oficina de Personal, debe asumir la responsabilidad concreta de determinar cuáles son las necesidades del Gobierno con respecto a este adiestramiento dentro del servicio. Una vez hecho esto, el Director de Personal estará en condiciones de pedir a la Universidad que organice nuevos programas que ella puede administrar mejor que nadie. El Director querrá también organizar y administrar directamente aquellos programas de adiestramiento en el servicio que otras agencias del Gobierno están mejor equipadas para ofrecer. Ambos tipos de programas deben acelerarse. Es necesario que los directores de las agencias den un respaldo mucho más enérgico al adiestramiento dentro del servicio.

Además de este adiestramiento formal, los jefes de departamentos y agencias deben tomarse la iniciativa eficaz de descubrir y cultivar las habilidades que se necesitan. En la asignación de tareas, la distribución de autoridad, el otorgamiento de ascensos y los muchos otros medios de que disponen, los jefes de las agencias encontrarán valiosos incentivos para contribuir al progreso de sus empleados.

La Comisión, por lo tanto, recomienda: que la Universidad de Puerto Rico reexamine sus responsabilidades en la preparación tanto de los empleados que están en el servicio como de los que van a ingresar en él, a fin de sentar las bases de un nuevo y amplio programa para hacer frente a la gran escasez que hoy existe de personal entrenado; que la Oficina de Personal realice nuevos esfuerzos por aumentar el interés y la participación de empleados y funcionarios hacia el adiestramiento dentro del servicio; y que los jefes de departamentos y agencias ejerciten mejor su imaginación en el aprovechamiento de los incentivos de que disponen para promover la capacidad de sus empleados.

Resumen de Recomendaciones:

1. *El Director de Personal, por órdenes del Gobernador, debe hacerse responsable de formular proyectos y pautas para la extensión del sistema de mérito, a fin de que finalmente éste abarque, en la medida adecuada, a la Rama Ejecutiva.*

2. *La administración de los sistemas de pensiones y retiro de maestros, policías, empleados insulares, la Universidad y los jueces de distrito, debe adscribirse a la Oficina de Personal.*

3. *El procedimiento para la suspensión y destitución de empleados debe modificarse como sigue:*

a. *Eliminación de la revisión judicial de las decisiones sobre destituciones de la Junta de Personal.*

b. *Disposición de un procedimiento de vistas más informales ante la Junta de Personal.*

4. *Debe renovarse e intensificarse el esfuerzo para fomentar la habilitación del personal técnico auxiliar y del que desempeña puestos superiores. A tal fin, se recomienda concretamente:*

a. *Que la Universidad de Puerto Rico reexamine la responsabilidad que le cabe tanto en el adiestramiento de empleados públicos que han de entrar al servicio, como en el de los que ya están en él, con miras a establecer la base de un programa nuevo y más amplio que haga frente a la gran escasez de personal que existe hoy.*

b. *Que la Oficina de Personal amplíe y acentúe su programa de adiestramiento de empleados en servicio activo.*

c. *Que los funcionarios del Gobierno en general asuman una responsabilidad más activa en fomentar el talento en sus respectivas organizaciones.*

Servicios Legales

En su capacidad de Jefe Ejecutivo, el Gobernador es responsable de la fiel ejecución de las leyes de Puerto Rico. Para

cumplir ese deber necesita los servicios de expertos legales que lo mantengan informado de la concordancia de sus acciones con la ley. Además de sus propias exigencias en cuanto a servicios legales, el Gobernador tiene la responsabilidad adicional de velar por que los jefes de departamentos y agencias, quienes ejecutan para él la administración diaria de las leyes, dispongan de la orientación y el servicio legal que necesitan.

El principal organismo auxiliar de que dispone el Gobernador para los servicios legales, es el Departamento de Justicia, encabezado por el Procurador General. Como principal asesor legal de la Rama Ejecutiva, el Procurador General ayuda al Gobernador, y para éste, a los departamentos y agencias de la Rama Ejecutiva. Los deberes del Procurador General se contienen en la Sección 14 del Acta Orgánica.

Los servicios legales que requiere un gobierno democrático moderno comprenden una serie de actividades que pueden agruparse bajo tres títulos, a saber:

1. Asesoría jurídica — la interpretación de estatutos, contratos, reglamentos, y la presentación de opiniones orales o escritas;

2. Representación — la preparación de todos los documentos necesarios para radicar o contestar demandas en los tribunales, o ante cuerpos administrativos, y la litigación actual de casos;

3. Redacción — la preparación de material legal, como estatutos, reglamentos y contratos.

El Departamento de Justicia, bajo el Procurador General, realiza actividades de los tres tipos. Todos los demás departamentos ejecutivos tienen cuerpos jurídicos auxiliares, que varían desde una división completa a un simple asesor legal. En añadidura, las mayores y más importantes comisiones reguladoras, como la Comisión de Servicio Público, la Junta de Salario Mínimo y la Junta de Relaciones del Trabajo, tienen un cuerpo propio y completo de auxiliares legales que presta servicios de asesoría, representación legal y redacción de documentos. En las comisiones reguladoras la función de representación ante estos cuerpos administrativos la desempeñan únicamente sus propios abogados.

Relaciones entre el Departamento de Justicia y Otros Departamentos y Agencias.

Habida cuenta de que los servicios legales a los departamentos y agencias los rinde centralizadamente el Departamento de Justicia, y, concretamente también los principales departamentos y agencias, el problema más importante es el de la coordinación para garantizar que no haya duplicación, demoras y lagunas en la prestación de los servicios legales.

La Comisión está convencida, por varias razones, de que la centralización en el Departamento de Justicia de la responsabilidad de los servicios legales no ha de resultar en óptimo servicio para los departamentos y agencias. En primer lugar, casi todas las agencias requieren asesoramiento diario, muchas veces dado oralmente, cosa que sólo pueden hacerlo abogados que trabajen para las agencias en cuestión. En segundo lugar, estos abogados necesitan una preparación altamente especializada, la que sólo se adquiere trabajando en estrecha colaboración con la agencia correspondiente. En tercer lugar, debido a la naturaleza especializada de la legislación que tienen que hacer cumplir, muchas agencias del Gobierno tienen que dar instrucciones al público en general; este servicio lo prestan mejor los abogados que se nutren de la experiencia diaria adquirida en el ejercicio de su trabajo.

Lo que se necesita, en lugar de la centralización de los servicios legales, es la plena coordinación eficaz entre el Departamento de Justicia y los demás departamentos y agencias.

Asesoría Legal: En la actualidad, no se sabe claramente sobre qué materias piden asesoramiento legal al Departamento de Justicia los departamentos y agencias. Generalmente, se solicita consejo cuando hay un conflicto de jurisdicción entre dos o más agencias del Gobierno, o cuando el asunto es de tal importancia que el jefe de la agencia quiere tener la garantía adicional de una opinión firmada por el Procurador General.

Hay muchos otros factores, no obstante, que influyen en la decisión de si la opinión se ha de pedir al Departamento de Justicia o al consejero legal de la agencia. Los principales de éstos son la clase de relaciones existentes con la Oficina del Procurador General y el grado en que se pueda descansar en el consejo de los abogados de la agencia. Frecuentemente, funcionarios del Gobierno vacilan en pedir opiniones al Departamento de Justicia, debido a que tardan tres o cuatro meses en recibir contestación.

No es posible fijar límites concretos entre las materias sobre las cuales deba pedirse opinión al Departamento de Justicia y aquellas de las que deben responder los asesores legales de las agencias. No obstante, la fijación de límites de carácter general ayudaría a reducir la existente duplicación de servicios en este campo. El Procurador General y los jefes de departamentos y agencias deben llegar a un acuerdo para establecer la siguiente división de trabajo sobre asesoramiento legal:

1. El asesoramiento relativo a la diaria administración de las leyes confiadas a las agencias debe ser responsabilidad de los abogados de esas agencias, y no del Departamento de Justicia.
2. Las agencias que tengan asesores jurídicos propios deberán solicitar opiniones del Procurador General sólo en cuestiones legales relacionadas con disputas jurisdiccionales con otras agencias, o en cuestiones de vital importancia que pudieran afectar pautas generales del Gobierno. Debe desalentarse la actual práctica de solicitar a menudo opiniones de ambas fuentes sobre el mismo problema.

Representación: En cuanto a representación legal existe un mayor grado de coordinación entre el Departamento de Justicia y las demás agencias del Gobierno. Está bastante bien establecido por mandato de la Carta Orgánica que sólo el Procurador General o uno de sus auxiliares pueden comparecer en representación del Gobierno o de sus funcionarios en procesos ante el Tribunal Supremo. Como excepción a la regla general, el Departamento de Justicia ha permitido que abogados de algunas de las comisiones reguladoras comparezcan ante el Tribunal Supremo por sí mismos, o conjuntamente, con un abogado del Departamento.

La situación no es tan clara en los tribunales inferiores y ante los cuerpos administrativos. Excluyendo el Tribunal de Contribuciones y el de Expropiación Forzosa, ante los cuales comparecen sólo abogados del Departamento de Justicia, no hay un entendido claro en cuanto a quién corresponda representar al Gobierno ante esos tribunales. En algunos procesos comparecen solos los abogados de los departamentos y agencias, sin ninguna conexión con la Oficina del Procurador General. En otros

casos la preparación de la prueba y los documentos necesarios quedan en manos de las agencias, y de ahí en adelante se encarga del asunto el Departamento de Justicia.

La Comisión cree que la forma mejor de resolver las actuales dificultades en la función de representación, es mediante un entendido claro entre el Departamento de Justicia y las agencias que tienen servicios legales propios, sobre el tipo de casos que éstas atenderán por su cuenta sin participación o supervisión del Departamento. La representación en los casos de menor importancia pueden atenderla normalmente con mayor eficacia los abogados de las agencias, quienes están más especializados en la labor de su correspondiente agencia y más familiarizados con el trabajo que los abogados del Departamento. Estos casos no necesitan de una supervisión diaria por el Procurador General.

No obstante, el Acta Orgánica le garantiza el derecho a intervenir en cualquier controversia. El Departamento de Justicia debe tener la supervisión global de todos los litigios, a fin de que el Procurador General pueda determinar qué casos son de suficiente importancia como para requerir su intervención. La supervisión debe planificarse a fin de que ocasione la menor demora posible, y que exija poco o ningún personal adicional en el Departamento de Justicia.

Debido al carácter imperativo del Acta Orgánica y a la importancia de los litigios, la representación del Gobierno ante el Tribunal Supremo debe continuar como responsabilidad del Departamento de Justicia. Sin embargo, debe extenderse a otros departamentos y agencias la práctica seguida últimamente de permitir que los abogados de las comisiones reguladoras lleven casos ante el Tribunal Supremo bajo la adecuada supervisión de la oficina del Procurador General. En esta forma, los abogados que han llevado un caso en una corte inferior y se familiarizaron con los hechos y las cuestiones legales envueltas, pueden argumentarlo ante el Tribunal Supremo, bajo la supervisión de abogados de más experiencia del Departamento de Justicia. Esto eliminaría las demoras innecesarias y daría, a la vez, oportunidad de traer ante el Tribunal el conocimiento especializado de abogados que se ocupan continuamente en un mismo tipo de litigios.

Redacción: La situación que prevalece en cuanto a la redacción de documentos legales es similar a la que existe en la función de asesoría legal. No hay un claro entendido entre el De-

partamento de Justicia y las demás agencias sobre qué documentos debe redactar cada uno y cuáles deben someterse a la aprobación del Departamento.

Algunas agencias, o confían en que el Departamento haga esta labor, o redactan ellas la documentación y la envían casi toda al Departamento para inspección final; mientras que otras proceden con una casi total independencia del Procurador General.

Hace falta un entendido claro entre el Procurador General y los jefes de otras agencias con respecto a qué documentos legales se han de redactar en el Departamento de Justicia y cuáles han de preparar los abogados de las agencias. En este acuerdo deben incluirse los contratos y los reglamentos.

También hace falta mejor conocimiento de la técnica de redactar proyectos de ley. Aunque la creación de nuevos medios en la Oficina del Gobernador ha resultado en considerable mejora, el problema sigue en pie. Su solución descansa grandemente en la aceptación por los departamentos y agencias de un mayor grado de iniciativa y en su voluntad de mejorar la calidad del trabajo. Hasta tanto los departamentos realicen este propósito, acaso sean necesarios algunos auxiliares más en la Oficina del Gobernador.

Servicios Legales Fuera de Puerto Rico

En el pasado, todas las apelaciones ante la Corte de Apelaciones y el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en las que el Pueblo de Puerto Rico o uno de sus funcionarios han sido parte, se han atendido por abogados de la División de Territorios del Departamento de lo Interior o por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos. El Departamento de Justicia de Puerto Rico tenía poca participación y ninguna supervisión directa o indirecta de estos asuntos. El sistema ha prevalecido durante nueve o diez años, aunque no existe ningún requisito legal a los efectos de que las apelaciones ante tribunales federales se tramiten en esta forma. Recientemente, el Gobernador llegó a un acuerdo con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos en virtud del cual el Gobierno Insular tendrá mayor participación en los procesos de apelación ante los tribunales federales.

Algunas agencias del Gobierno tienen auxiliares legales fuera de Puerto Rico. Por ejemplo, el Departamento del Trabajo ha contratado a un abogado de Nueva York para que ayude en el pro-

grama de emigración y el Banco de Fomento Gubernamental mantiene un contrato con una firma de juristas bancarios en Nueva York. Entre estos abogados y el Departamento insular de Justicia no existe relación alguna.

La Comisión de Reorganización consideró el asunto de si todos los servicios legales de Puerto Rico en el exterior deben integrarse bajo la supervisión inmediata del Departamento de Justicia. Para contestar la pregunta, la Comisión tuvo en cuenta la naturaleza especial de estos servicios. Los abogados contratados por las mencionadas agencias no hacen solamente trabajos legales en estricto sentido, sino que ayudan principalmente en el desarrollo de programas. En tales circunstancias, la Comisión decidió que sería inapropiado subordinar esta tarea al Departamento Insular de Justicia.

Resumen de Recomendaciones:

1. *Los departamentos y agencias que tengan asesores jurídicos propios deben utilizar esos recursos para el asesoramiento jurídico que necesiten en su labor cotidiana y sólo deberán recurrir al Departamento de Justicia en aquellos casos de desacuerdo jurisdiccional o en los que envuelvan pautas generales de gobierno.*

2. *El Departamento de Justicia debe descentralizar en el mayor grado posible la responsabilidad de la representación ante los tribunales de manera que recaiga sobre los departamentos y agencias.*

3. *Deben ampliarse considerablemente los medios de que disponen los departamentos y agencias para la redacción de contratos, reglamentos y legislación propuesta.*

III. FUNCION Y RELACIONES DE LAS CORPORACIONES PUBLICAS

Las corporaciones públicas prestan al pueblo de Puerto Rico gran variedad de importantes servicios gubernamentales. Desde el punto de vista de la mejor organización y administración de la Rama Ejecutiva, estas corporaciones presentan un problema importante, a saber: cómo conservar la flexibilidad para la cual fueron creadas sin que dejen de ser "sensibles" ("responsive")* al Gobernador y a la Legislatura, como es de rigor en toda agencia pública.

En el pasado, la flexibilidad otorgada a las corporaciones públicas se ha interpretado a menudo como una absoluta autonomía. La experiencia ha ido demostrando la dudosa validez de tal interpretación, y se entiende mejor ahora la necesidad de que las corporaciones sean más sensibles al Gobernador y a la Legislatura. Sin embargo, aun quedan todavía muchos problemas.

Por eso la Comisión, si bien reconoce los logros que en general han hecho las corporaciones, también reconoce la deseabilidad de obtener, para guía de gobierno en lo futuro, una clara comprensión del uso de la forma corporativa de organización.

Razones que Abonan el Uso de Corporaciones Públicas

Hay en la actualidad diecisiete corporaciones públicas en la Rama Ejecutiva, sin incluir a la Universidad de Puerto Rico. Cin-

* Las palabras "responsive" y "responsiveness" que se usan en inglés no tienen, en este sentido, una inequívoca equivalencia castellana. Aluden a aquella condición de responder a un estímulo, de corresponder a un influjo o autoridad. Los términos "sensible" y "sensibilidad" parecen los más adecuados para expresar tal idea.

co de las diecisiete —las de Cristal, Cemento, Calzado y Cuero, Pulpa y Papel, y Cerámica— son subsidiarias de la Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico, que es también una corporación pública. Todas menos dos de las corporaciones públicas (la de Cemento y la Autoridad de Hogares) se establecieron desde 1941.

La rápida creación de corporaciones públicas en los últimos nueve años puede atribuirse a varios factores.

En primer lugar, la situación económica que antecedió a la guerra fué muy difícil. Gradualmente, los líderes y el pueblo de Puerto Rico se convencieron de la necesidad de un esfuerzo supremo para disponer una economía mejor equilibrada, en virtud de la promoción de nuevas oportunidades que estimularan el empleo y elevaran el nivel de vida. Las proposiciones concretas para cumplir este objetivo comenzaron a cristalizar, y se vió claramente que la flexibilidad, generalmente asociada a la forma corporativa de organización, era necesaria y deseable. En otras palabras, la situación parecía exigir que estas empresas quedaran libres de los procedimientos de preparación del presupuesto, intervención de cuentas, oficina de compras, administración de personal y otros trámites altamente centralizados, inconvenientes a la rápida acción que requieren las operaciones de negocios.

Una segunda razón para favorecer la forma corporativa fué la del límite que impone la Carta Orgánica a la capacidad prestataria de El Pueblo de Puerto Rico. Aunque aún no se había alcanzado, el límite prestatario —diez por ciento del valor de tasación de la propiedad en Puerto Rico— éste no dejaba margen conveniente en lo futuro para promover la deseada reconstrucción económica. El uso de las corporaciones públicas con facultad de emitir sus propios bonos, era un medio de obtener considerables sumas adicionales de capital sin afectar la deuda del Tesoro Insular, toda vez que las obligaciones de las corporaciones públicas no son por ley obligaciones de El Pueblo de Puerto Rico.

Tales son las principales razones para el establecimiento de las corporaciones públicas en Puerto Rico. Por ésta y otras razones, se les ha eximido, en gradación variable, del control del Jefe Ejecutivo y de la Asamblea Legislativa. En conjunto, estas instrumentalidades representan un sector muy importante del programa total de la Rama Ejecutiva.

Algunas de estas corporaciones están además aisladas de la efectiva dirección ejecutiva, debido a las disposiciones que gobier-

nan el nombramiento de sus juntas de directores. Con excepción de las subsidiarias de la Compañía de Fomento Industrial, que están bajo el control de ésta, sólo tres de las otras corporaciones públicas tienen juntas de directores que nombra el Gobernador únicamente, con el consejo y consentimiento del Senado. Son éstas: la Autoridad de Tierras, la Compañía Agrícola y la Autoridad de Hogares. Las juntas de directores de las demás corporaciones son nombradas por cuerpos de los cuales el Gobernador es miembro minoritario, o por el Consejo Ejecutivo o con la aprobación de éste, o por otros organismos que no incluyen al Gobernador.

Ultimas Modificaciones en las Relaciones Corporativas

Puerto Rico tiene ya varios años de experiencia en corporaciones públicas, desde el período de 1941-42 cuando el Gobierno adoptó esta forma de organización para ciertas actividades. Como resultado de la experiencia, se han hecho ciertas modificaciones en la libertad que originalmente se otorgó a la mayoría de las corporaciones.

Desde que se estableció la Junta de Planificación en 1942, se ha exigido a todas las corporaciones que obtengan de la Junta la aprobación de sus planes para el uso de tierras, las construcción y uso de edificios y otras mejoras. Los proyectos de las corporaciones para mejoras capitales se han hecho también parte del Programa Financiero de Seis Años de la Junta de Planificación.

En 1945, la Asamblea Legislativa aprobó la llamada Ley de Agente Fiscal que autorizó al Banco de Fomento —hoy Banco Gubernamental de Fomento— a servir como agente fiscal a todas las corporaciones. Anteriormente, éstas agenciaban sus propios préstamos cuando necesitaban nuevos recursos y obtenían, además, la autorización de buscarlos. El propósito de designar al Banco como agente fiscal fué lograr una coordinación mejor de las necesidades de préstamos de las corporaciones, y relacionar esas necesidades con las del Gobierno insular y las de los municipios.

Otra vez más, por la Ley 10 del 8 de marzo de 1946, la Legislatura pidió que se hiciera una revisión de cuentas de los gastos de las corporaciones. Esta ley creó un fondo circulante para costear el establecimiento de una división de auditoría corporativa en la Oficina del Auditor, y dispuso que las corporaciones pagaran este servicio de revisión de cuentas, reembolsando los gastos al Auditor.

De nuevo en 1947, la Asamblea Legislativa, en virtud de la promulgación de ciertas disposiciones de la Ley 345, estipuló la aplicación a las corporaciones de procedimientos y servicios gubernamentales ya establecidos. Esta ley autorizó a cualquiera de las corporaciones públicas a hacer arreglos con el Director de Personal, en virtud de los cuales algunos o todos los empleados de la corporación quedarán bajo las disposiciones de la Ley de Personal. Hasta hoy, acuerdos de ese tipo se han negociado entre el Director de Personal y la Autoridad de Comunicaciones y la de Acueductos y Alcantarillados.

Estas medidas se encaminan a hacer de las corporaciones públicas unidades más responsables y más sensibles de la Rama Ejecutiva del Gobierno.

Establecimiento de Nuevas Normas

La corporación pública es, y puede continuar siendo, la forma más práctica en que el Gobierno de Puerto Rico emprenda un número de sus programas. La forma corporativa ofrece una oportunidad mucho mayor de flexibilidad que la que es posible dentro de los procedimientos corrientes de gobierno; y, de igual manera, permite rápidas decisiones cuando hay que adaptar pautas a nuevas circunstancias o a condiciones imprevistas.

Pero al propio tiempo, el pueblo de Puerto Rico necesita ciertas garantías con respecto a las corporaciones públicas. Necesita saber que éstas funcionan sin conflictos entre ellas, o entre otras divisiones de la Rama Ejecutiva; necesita la seguridad de que las corporaciones buscan siempre el interés público por encima de todo; necesita la certeza de que no se le han encomendado a las corporaciones responsabilidades que las distraigan de su propósito central, o que puedan descargarse más apropiadamente por otros organismos.

Ningún gobierno —ni aún aquéllos con vasta experiencia en corporaciones públicas— ha encontrado una respuesta del todo satisfactoria al problema de la relación de las corporaciones con el gobierno general. La experiencia de otros gobiernos democráticos sirve de base para sugerir nuevas normas con miras al establecimiento de tales relaciones satisfactorias.

En primer lugar, la Comisión recomienda que las corporaciones se hagan más sensibles al Gobernador. Como líder electo de todo el pueblo, al Gobernador se mira para que traduzca en rea-

lidad las esperanzas y aspiraciones del pueblo; y es, por lo tanto, al Gobernador a quien el pueblo considera responsable de la forma en que se administre toda la Rama Ejecutiva, incluyendo tales personas jurídicas como las corporaciones.

En segundo lugar, deben tomarse nuevas providencias para coordinar más estrechamente la labor de las corporaciones entre sí mismas, y con otras divisiones de la Rama Ejecutiva.

En tercer lugar, la Comisión recomienda que se provea más amplia información financiera y programática.

En cuarto lugar, el Gobernador debe estar en situación de poder asegurarse de que la gerencia interna de las corporaciones es eficiente y económica.

Mayor Sensibilidad

Toda vez que la sensibilidad depende principalmente de la autoridad de nombrar y destituir funcionarios, se recomienda que la junta de directores de las corporaciones se sujete en mayor grado que en el presente al poder de nombramiento y destitución que radica en el Gobernador. Cuando las corporaciones están organizadas como agencias independientes dentro de la Rama Ejecutiva e informan directamente al Gobernador, su junta de directores debe ser nombrada por el Gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado, y sujeta a destitución por el Gobernador. A fin de proveer continuidad en la dirección a la par que atraer a ciudadanos notables para que sirvan en las juntas corporativas, estos organismos deben ser de tarea parcial ("part-time") y sus miembros nombrados por términos yuxtapuestos de dos años. Es también deseable que el Gobernador designe al presidente de junta. Desde luego que el Gobernador no debe ser miembro de la junta de directores, toda vez que las juntas responden a él en su calidad de Jefe Ejecutivo. Igual principio se aplica a los jefes de departamentos cuando las corporaciones están dentro de los departamentos.

A fin de promover la mayor sensibilidad de las corporaciones a la pauta general y a la coordinación de programas del Gobernador, el poder de nombrar y destituir a los gerentes generales de las corporaciones separadamente organizadas, debe radicar en la junta de directores, y si no hay junta de directores, en el Gobernador. Los gerentes generales deben servir a discreción de la junta, con la aprobación del Gobernador.

La misma fundamental urgencia de sensibilidad se debe aplicar también a las corporaciones que no están organizadas directamente bajo el Gobernador, sino bajo la dirección de un jefe de departamento. Como funcionario nombrado por el Gobernador, y que sirve a discreción de éste, el jefe de departamento es plenamente sensible al Gobernador; y, a su vez, una corporación bajo la dirección de un jefe de departamento debe serlo a éste y, por su conducto, al Gobernador.

Cambios similares deben hacerse en el trámite de nombramientos y destituciones en la gerencia de las corporaciones que estén organizadas bajo un jefe de departamento. En esos casos, el jefe de departamento debe nombrar y destituir los miembros de la junta de directores, y las juntas deben componerse de personas que estén o no en el Gobierno, nombradas por términos yuxtapuestos de dos años. De igual manera, el presidente de la junta debe ser nombrado por el jefe de departamento, y los gerentes generales servir a discreción de la junta de directores con la aprobación del jefe de departamento; y cuando no exista la junta, a discreción de éste.

Mejor Coordinación

Pareja al aumento de sensibilidad de las corporaciones corre la necesidad de una mejor coordinación mutua de sus programas, y de éstos con las actividades del resto de la Rama Ejecutiva.

En algunos casos, la mejor coordinación exigirá que las corporaciones queden bajo la dirección y supervisión de un jefe de departamento o de una agencia principal de la Rama Ejecutiva. En una sección subsiguiente de este Informe, la Comisión hace una serie de recomendaciones sobre el asunto. Examinó, en cada caso, la relación del programa de las corporaciones con las otras actividades de la Rama Ejecutiva. Siempre que vió claramente que se podía lograr mayor eficiencia y mejor gerencia si se ponía la corporación bajo la dirección de un jefe de departamento para que éste coordinara sus actividades con las de los programas que supervisa, la Comisión así lo recomendó. Por otra parte, si las ventajas no son claras, no lo recomienda. En otras palabras, la actitud de la Comisión ha sido la de tratar a cada una de las corporaciones, en lo que respecta a su apropiada ubicación dentro de la Rama Ejecutiva, de acuerdo con su particular programa y con la relación de éste a otras actividades del Gobierno.

Es igualmente necesario que se dé a las corporaciones la oportunidad de obtener ayuda cuando se encuentren en dificultades. En el pasado, han tenido que dar a menudo sus propias batallas, con poca ayuda de otras partes. Aun cuando los signos tormentosos de un incipiente conflicto pudieron ser vistos antes de que se desatara, a nadie se confió la responsabilidad de vigilarlos y conjurarlos antes de que constituyeran problemas de primera magnitud.

Por lo tanto, la Comisión recomienda en la Parte I de este Informe, que se dote al Gobernador de un nuevo Auxiliar Administrativo que establezca el enlace con las corporaciones y con los departamentos y agencias en aquellos problemas que los segundos comparten con las primeras. Este nuevo auxiliar del Gobernador deberá ocupar gran parte de su tiempo en reuniones y conversaciones con las corporaciones y, siempre que fuere necesario, con los líderes de las principales unidades de la Rama Ejecutiva; y, además, analizará los informes corporativos y la comprobación de cuentas, a fin de determinar con la debida anticipación el carácter de las dificultades que pudieran surgir. En muchos casos, será posible entonces evitar que estas cuestiones se agraven, y podrán arreglarse amigable y satisfactoriamente en sus primeras etapas.

Ciertos aspectos de la Ley de Agente Fiscal de 1945, deben modificarse en interés de una mejor coordinación de los programas corporativos con los del resto del Gobierno. En la Parte II de este Informe, la Comisión recomienda que se otorguen al Tesorero iguales poderes con respecto a los préstamos de las corporaciones públicas, incluyendo el Banco Gubernamental de Fomento, que los que ahora tiene con respecto a los préstamos del Gobierno insular y de los municipios.

Mejor Información

Se debe proveer al Gobernador y a la Asamblea Legislativa de más información que la que ahora reciben sobre las corporaciones. En otra parte de este Informe, la Comisión recomienda que los presupuestos de las corporaciones se anexasen, para fines informativos, al Presupuesto Modelo, según dispone la ley actualmente. Ha recomendado también que se amplíe el Programa Financiero de Seis Años por orden del Gobernador, a fin de incluir en él nueva información sobre los programas de funcionamiento propuestos por las corporaciones.

El propósito de esta recomendación es proveer mejor información, sin obstaculizar las actividades de las corporaciones imponiéndoles controles restrictivos. En otras palabras, la Comisión no recomienda que se incluya a las corporaciones bajo el control presupuestal de igual forma que se hace con otras agencias y departamentos, ni tampoco que el Programa Financiero de Seis Años exponga el plan de funcionamiento de las corporaciones en términos financieros, si tal exposición ha de obstaculizar y restringir la flexibilidad necesaria al buen éxito de las corporaciones.

Eficiencia y Economía

Existe igual necesidad de eficiencia y economía en las corporaciones que en cualquier otra actividad de gobierno. Aunque la Comisión ha encontrado que, en general, la administración de las corporaciones es, por lo menos, de calidad tan alta como en el resto de la Rama Ejecutiva, deben tomarse nuevas medidas para lograr una gerencia eficiente y económica en todas las corporaciones.

En primer lugar, deben suprimirse las juntas de directores de las corporaciones cuando no contribuyan a la eficaz dirección de las normas y programas de esos organismos. En algunos casos, las juntas de directores han probado ser un obstáculo a la enérgica administración de los programas de las corporaciones. En otros, la participación en ellas sólo ha servido para ocupar tiempo a funcionarios de la Rama Ejecutiva que ya tienen una tarea completa. En general, la Comisión vió que hay considerable insatisfacción en cuanto al uso de las juntas y, por lo tanto, examinó la situación de éstas, corporación por corporación. En secciones subsiguientes del informe, la Comisión propone que se eliminen las juntas allí donde no parecen ser ya necesarias o deseables.

En segundo lugar, es importante que se establezcan buenas pautas de personal en las corporaciones, y que la gerencia en este orden sea de alta calidad. Algunas de las corporaciones han dado pasos para disponer una buena gerencia de personal, pero otras no lo han hecho. A fin de que se puedan hacer mejoras donde sea necesario, manteniendo, a la vez, la flexibilidad corporativa, la Comisión cree deseable que el Gobernador disponga de autoridad para instruir al Director de Personal a que haga un *survey* de las pautas y prácticas de personal de las corporaciones y formule recomendaciones apropiadas para mejorarlas.

Es también deseable que las corporaciones puedan utilizar

otros servicios del Gobierno, cuando éstos contribuyan a la eficiencia y la economía. La Comisión recomienda que se autorice a las corporaciones a entrar en acuerdos para usar los servicios de contaduría, compras, pagos y otros, en forma parecida a como se les autoriza a hacerlo ahora con el Director de Personal. Cuando tales acuerdos se convengan, ya sea para servicios de personal o de otro orden, las corporaciones deben pagar por esos servicios en forma parecida a la que hoy usan para reembolsar al Auditor por la comprobación de sus operaciones.

Resumen de Recomendaciones

1. *Las juntas de directores de aquellas corporaciones públicas que no formen parte de los departamentos, pero que son responsables directamente al Gobernador, deben:*

- a. *Ser nombradas por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado;*
- b. *Estar compuestas de funcionarios de jornada parcial de trabajo ("part-time").*
- c. *Recibir nombramientos en forma tal que uno de los cargos vaya quedando vacante sucesivamente cada dos años. El Gobernador podrá en cualquier momento decretar la destitución de los directores;*
- d. *Estar compuesta por incumbentes que trabajen en el Gobierno, o fuera de éste, a discreción del Gobernador;*
- e. *Estar dirigidas por un presidente que designe el Gobernador.*

2. *Los directores ejecutivos o gerentes generales de esas corporaciones, funcionarios de tarea completa, deben ser nombrados por la junta de directores, si la hubiere, y destituidos por ésta, sujeto a la aprobación del Gobernador. En los casos en que no haya junta, el poder de nombramiento y destitución residirá en el Gobernador.*

3. *Las juntas de directores de las corporaciones públicas adscritas a los departamentos, deben:*

- a. *Ser nombradas por el jefe del departamento;*
- b. *Estar compuestas por funcionarios de jornada parcial de trabajo ("part-time");*
- c. *Recibir nombramientos en forma tal que uno de los cargos vaya quedando vacante sucesivamente cada dos años. El jefe de departamento podrá en cualquier momento decretar la destitución de los directores.*
- d. *Estar compuestas por incumbentes que trabajen en el Gobierno, o fuera de éste, a discreción del jefe del departamento.*
- e. *Estar dirigidas por un presidente designado por el jefe de departamento.*

4. *Los directores ejecutivos o gerentes generales de esas corporaciones deben ser nombrados por la junta de directores, si la hubiere, y destituibles por ésta, sujeto a la aprobación del jefe del departamento; en el caso que no hubiere junta, el jefe del departamento hará los nombramientos y destituciones.*

5. *Cuando una corporación pública tenga subsidiarias corporativas de su absoluta propiedad, la corporación madre determinará si la subsidiaria ha de tener o no junta directiva, y la forma adecuada de nombrar y de destituir los directores ejecutivos o gerentes generales de las subsidiarias.*

6. *Con el objeto de extender el principio de la selección a base de mérito y de conseguir la mayor eficiencia en el manejo del personal de las corporaciones públicas de tal forma que no afecte adversamente la flexibilidad de sus operaciones, el Director de Personal, por órdenes del Gobernador, estudiará las prácticas y necesidades de personal de las corporaciones públicas, y hará las recomendaciones pertinentes al Gobernador.*

7. *Hay que hacer los arreglos, si necesario fuere por acción legislativa, para poner a disposición de las corporaciones públicas cuando éstas lo soliciten, otros servicios gubernamentales centralizados, tales como compras, contaduría y desembolsos. Se debe exigir de las corporaciones que reembolsen a la agencia administrativa central el costo de esos servicios (así como también el de los servicios centralizados de personal) de igual manera que en la actualidad reembolsan al Auditor el costo de los servicios de comprobación de cuentas.*

IV. REAGRUPACION DE LAS FUNCIONES DE OPERACION

Ningún individuo en una comunidad democrática ha tenido nunca la completa oportunidad de organizar por sí solo el gobierno a su gusto. Mas, sin embargo, de encontrarse en tal situación un ejecutivo de experiencia comenzaría ciertamente por agrupar todas las funciones ejecutivas de operación bajo el menor número posible de organismos de propósitos cardinales. Desde el punto de vista ideal, establecería ocho o diez agencias, cada una de ellas en un área de operación principal, y pondría a la cabeza de cada una un director capacitado cuya autoridad y responsabilidad abarcara todo el área. La gerencia del jefe ejecutivo sobre estas agencias consistiría entonces en dos diversas actividades: primero, enfrentarse a los problemas que surgieran entre dos o más agencias; segundo, resolver cualquier asunto en el seno de una agencia que le refiriera el director, ya porque él lo solicitara, o a iniciativa de aquél. De esta forma, necesitaría solamente un cuerpo mínimo de auxiliares, y podría dedicar gran parte de su atención personal a importantes funciones otras que la supervisión ejecutiva. Su cuerpo de auxiliares podría coordinar y presentarle rápidamente las nuevas proposiciones, los problemas y otros asuntos que se originasen en las agencias, a fin de que él no tuviera que perder más tiempo del necesario para decidir cuestiones bien planteadas, coordinadas y preparadas. Le quedaría, pues, tiempo en el día para recibir a los legisladores, funcionarios ejecutivos y miembros de la comunidad que desearan verlo. La organización ejecutiva, mientras tanto, continuaría funcionando fácilmente con miras a los objetivos señalados. Su situación sería ideal.

La forma en que está organizada actualmente la Rama Ejecutiva, dista mucho de ser ideal. Esa organización tiene cuatro deficiencias principales. Primero, hay tantas agencias separadas que el Gobernador no puede en verdad supervisar sus actividades y programas. La Comisión no ha podido determinar exactamente a satisfacción propia el número de agencias que componen la Rama Ejecutiva, y cree que no hay una lista completa, de éstas. Por ejemplo, algunas agencias tienen existencia jurídica, pero de hecho no existen ya. No obstante, la Comisión estudió las que se anotan en el Apéndice de este Informe, que son más de sesenta. Están comprendidas todas las principales unidades de la Rama Ejecutiva.

Segundo, las actividades en la Rama Ejecutiva no están dispuestas en forma ordenada. Por ejemplo, las agrícolas, no residen en un solo organismo, sino que están regadas por toda la Rama Ejecutiva. Esto le crea dificultades al ciudadano, cuando necesita ayuda, ya que tendrá que averiguar qué es lo que hace en efecto cada una de entre un número de agencias. También obliga al Gobernador a ser su propio Comisionado de Agricultura, toda vez que hay muchas actividades agrícolas que no están bajo la supervisión y dirección del propio Comisionado. Una situación muy parecida prevalece con respecto a un número de otras funciones principales a cargo de la Rama Ejecutiva.

Tercero, la práctica de "agregar" o "anexar" unas agencias a otras, principalmente a los departamentos, resulta en confusión y falta de sensibilidad por parte de estas agencias. En muchos casos, las agencias agregadas resultan ser de hecho totalmente independientes, mientras que en otros, pueden ser parte tan integrante de los departamentos como una división o negociado. Sean cuales fueren las razones de esta práctica, sus resultados no han probado ser beneficiosos. En momentos en que es necesario engranar toda la Rama Ejecutiva al nuevo esfuerzo, las líneas de responsabilidad del Gobernador y las de responsabilidad ante el Gobernador, deben ser claras y precisas.

Cuarto, hay demasiado juntas y comisiones tratando de hacer lo que menos pueden hacer, esto es: administrar el funcionamiento diario de los programas de operación. La experiencia en muchos sitios demuestra que las juntas y comisiones son de gran valor cuando se usan con propósitos de asesoramiento y, en cambio, constituyen a menudo un obstáculo cuando se les da autoridad

administrativa. La Comisión ha visto que tal experiencia se repite en Puerto Rico. Además, muchas juntas y comisiones se componen en parte de miembros *ex-officio*. Por ejemplo, el Comisionado de Instrucción es presidente o miembro de 14 juntas y comisiones diversas, y la asistencia a sus reuniones limita considerablemente el tiempo que puede dedicar a su principal tarea. Otro tanto le sucede a la mayoría de los demás jefes de departamentos.

Una mejor organización de la Rama Ejecutiva exige, por lo tanto, que se tome acción a fin de corregir las cuatro deficiencias anotadas arriba. En esta parte del Informe la Comisión presenta recomendaciones para que así se haga, y al hacerlo, se dé un gran paso de avance hacia la aspiración ideal.

Agricultura

La vida de Puerto Rico depende grandemente de la agricultura. El suelo de la isla tiene que proveer gran parte del sustento económico de la creciente población, aun cuando la industria y el comercio están desarrollándose con bastante rapidez y pueda esperarse que contribuyan más y más cada día al bienestar de los habitantes en los años futuros.

Lo anterior significa que el pueblo tiene que aprovechar hasta el máximo cada cuerda de tierra, empleando los mejores métodos posibles de cultivo, elaboración y venta de productos agrícolas. De acuerdo con las actuales leyes, el Gobierno presta diversas formas de ayuda para realizar ese propósito. Por ejemplo, ayuda a los agricultores en el entendimiento y utilización de mejores métodos de cultivo que produzcan cosechas mayores y de superior calidad, al propio tiempo que conservan el valioso suelo de las fincas; ayuda en la organización de los mercados y en otros problemas de mercadeo de productos agrícolas, a fin de abaratar los precios que finalmente paga el consumidor, sin reducir el ingreso de las fincas o arruinar sus tierras; protege a los cosecheros contra riesgos imprevistos de desastres tales como la serie de ciclones que casi hicieron desaparecer el cultivo del café en las últimas décadas; realiza otros programas de servicio encaminados a rendir beneficios similares en muchos órdenes.

Todas estas actividades juntas constituyen una constelación de programas relacionados que el Gobierno lleva a cabo a través

de la Rama Ejecutiva. A fin de dar al pueblo de Puerto Rico el beneficio máximo de esta labor, debe administrarse como un sólo programa en grande, coherente, coordinado y ceñido a los problemas que se propone resolver. Una organización central debe responder al Gobernador de la formulación y ejecución del esquema general de este programa. La mayoría de sus actividades concretas deben ejecutarse bajo una sola dirección. No obstante, allí donde exista una razón de peso para que una agencia separada ejecute parte del programa, es importante que la agencia central tenga sobre aquélla la suficiente autoridad para garantizar la conformidad al esquema general y la coordinación íntima con otras partes del programa agrícola.

En la forma en que están organizadas hoy las agencias agrícolas sus tareas no constituyen un programa agrícola coordinado, puesto que no existe ninguna autoridad coordinadora otra que la del Gobernador. Numerosas agencias y juntas autónomas cumplen funciones independientes, y la agencia "central" —el Departamento de Agricultura y Comercio— viene a ser una entre tantas. En el orden agrícola se ha hecho mucha labor buena. Pero no se ha obtenido del todo el beneficio máximo que resultaría de la dirección unitaria y la coordinación de un amplio programa agrícola en el que la tarea de cada agencia se relacione al conjunto.

La Comisión, por lo tanto, recomienda que la responsabilidad y la autoridad globales de un sólo y amplio programa agrícola, se fijen en el Departamento de Agricultura y Comercio; que las funciones agrícolas importantes de otras agencias se transfieran a ese Departamento o se coloquen bajo su autoridad coordinadora; y que, a su debida oportunidad, el nombre del Departamento se cambie por el de "Departamento de Agricultura", en virtud de enmiendas a la Carta Orgánica.

Programas que Requieren Organización Corporativa

Una razón de peso para asignar funciones a una agencia separada bajo la autoridad coordinadora del Departamento, más bien que asignársela a éste, puede ser que el adecuado cumplimiento de las tareas requiera un organismo corporativo. En el sector agrícola, hay dos agencias principales que tienen poderes corporativos: la Compañía Agrícola y la Autoridad de Tierras.

La Compañía Agrícola está encargada de fomentar la potencialidad agrícola de Puerto Rico, en virtud de la producción, elaboración y mercadeo de los productos del agro. La empresa fundamental de la Autoridad de Tierras es la operación de fincas de beneficio proporcional y la producción de azúcar; realiza también actividades de repoblación y trabajos de reclamación de tierras. Debido a que la mayoría de estas actividades constituyen esencialmente operaciones de tipo comercial, y que requieren libertad para actuar con rapidez en asuntos de compras, acción sobre personal y en muchas otras funciones, la Comisión cree que ambas agencias deben retener sus poderes corporativos.

Estas funciones, sin embargo, son vitales a un programa agrícola central, puesto que mientras más rápidamente se puedan traducir en producción actual a través de los esfuerzos del Departamento y de la Autoridad de Tierras los resultados del fomento que realiza la Compañía Agrícola, con mayor prontitud producirán beneficio correspondiente a las exigencias del pueblo. Por lo tanto, se necesita la clase de liderato continuado que puede ejercer el Comisionado de Agricultura y Comercio para garantizar la debida interrelación del fomento y la producción, así como también su necesario paralelismo. Además, toda vez que la Comisión no ha podido comprobar que las juntas de directores de estas dos corporaciones contribuyan sustancialmente a la mejor dirección de sus programas, la Comisión cree que el mantenimiento de estas juntas no es necesario ni deseable.

Por lo tanto, la Comisión recomienda que se suprima la Junta de Directores de la Compañía Agrícola, y que se autorice al Comisionado de Agricultura y Comercio a nombrar, con la aprobación del Gobernador, el Gerente General de la aludida compañía, quien prestará servicios a discreción del Comisionado.

La Comisión recomienda también que la Autoridad de Tierras de Puerto Rico retenga sus poderes corporativos, y que, a la vez, se reconstituya para que funcione bajo un Gerente General nombrado por el Comisionado de Agricultura y Comercio, con la aprobación del Gobernador, y no bajo una Junta de Directores.

Reunión de los Elementos no Corporativos del Programa

La realización de un número de otras gestiones que deben coordinarse bajo dirección unitaria no requiere organización cor-

porativa y, por lo tanto, pueden traspasarse al propio Departamento central. Las tareas de la Corporación del Seguro del Café, la Comisión Rehabilitadora del Café en Puerto Rico, la Junta Reguladora de la Industria de la Cidra y ciertas funciones de la Autoridad de Tierras, entran también en esta categoría.

La Corporación del Seguro del Café. La Corporación funciona bajo una Junta de Directores que consiste de dos miembros *ex-officio* y otros cinco nombrados por el Consejo Ejecutivo. El presidente es el Comisionado de Agricultura y Comercio, y la Corporación está sujeta a todos los servicios gubernamentales centralizados, como preparación de presupuestos, intervención de cuentas, compras y personal. La Comisión no ha encontrado razón de peso alguna para que se mantenga la organización corporativa de esta agencia, ni ninguna otra razón valedera para que sus funciones no figuren entre las demás de la agencia agrícola central. Por el contrario, su transferencia al Departamento, conjuntamente con la de la Comisión Rehabilitadora del Café, permitiría el desarrollo de un solo programa cafetalero íntimamente coordinado dentro del Departamento central.

En consecuencia, la Comisión recomienda que la Corporación del Seguro del Café se suprima y sus funciones pasen al Departamento de Agricultura y Comercio, para que se organicen allí bajo la dirección y supervisión del Comisionado.

Comisión Rehabilitadora del Café. Componen esta agencia el Comisionado de Agricultura y Comercio y el Director del Servicio de Extensión Agrícola, conjuntamente con otros tres miembros nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. Su tarea no exige que esta agencia sea independiente del Departamento central. Por el contrario, su labor debe estar íntimamente asociada a la de la Corporación del Seguro del Café, así como también a los trabajos de conservación de suelos del Departamento. Además, no hay razón alguna por la cual esta labor deba hacerla una junta.

La Comisión recomienda, por lo tanto, que la Comisión Rehabilitadora del Café de Puerto Rico se suprima y sus funciones se transfieran al Departamento de Agricultura y Comercio, para organizarse allí bajo la dirección y supervisión del Comisionado.

Junta Reguladora de la Industria de la Cidra. Forman esta Junta el Comisionado de Agricultura y Comercio, el Director de Servicio de Extensión Agrícola, dos cosecheros y un

productor de cidra nombrados por el Gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado. No es necesario que la formulación de reglas para este tipo particular de producción se confíe a un organismo separado, ni es tampoco la forma de organización de junta la necesaria o más conveniente para esa clase de trabajo.

La Comisión, por lo tanto, recomienda que la Junta Reguladora de la Industria de la Cidra se suprima y sus funciones pasen al Comisionado de Agricultura y Comercio.

Administración de Programas Sociales. Ciertas actividades de la Autoridad de Tierras no requieren para su adecuado cumplimiento una organización de tipo corporativo. Las funciones de la Administración de Programas Sociales, que forman parte de la Autoridad de Tierras, son de dos tipos: primero, la creación de pequeñas comunidades provistas en el Título V de la Ley de Tierras, incluyendo el programa de educación cooperativa; y segundo, el programa de fincas individuales provisto en el Título VI de la misma Ley, junto con las funciones originadas en la antigua Ley de Hogares. Estas actividades no necesitan organizarse conjuntamente con el funcionamiento de las fincas de beneficio proporcional o con la producción de azúcar, las principales encomiendas de la Autoridad de Tierras. De hecho, son tan distintas que se han organizado independientemente dentro de la propia Autoridad de Tierras. El programa de fincas individuales y las funciones originadas en la Ley de Hogares debe ejecutarlas el Departamento de Agricultura.

La función de crear pequeñas comunidades rurales presenta un problema que merece discusión más detenida. Se ha indicado que esta función debe transferirse a la Autoridad de Hogares de Puerto Rico a fin de brindar una mejor oportunidad de satisfacer las necesidades rurales de albergue. Según este criterio, la Autoridad atendería cada vez más las viviendas rurales debido a que la reciente legislación federal dispone medios para un programa de esa naturaleza. Al propio tiempo, toda vez que el fomento de viviendas rurales forma parte inseparable de la creación de pequeñas comunidades, se pensó que estas dos funciones deberían organizarse conjuntamente.

Sin embargo, después de considerar todas las posibilidades, la Comisión concluye que la organización de estas funciones debe situarse en el Departamento de Agricultura. En primer lugar, se mantendrían las valiosas relaciones creadas entre la Administra-

ción de Programas Sociales y la Autoridad de Tierras en los últimos años, que han probado ser indispensables para el buen éxito de ambas agencias.

Al propio tiempo, el Comisionado de Agricultura podría lograr un alto grado de coordinación entre la Administración de Programas Sociales, la Autoridad de Tierras, y otras divisiones de su departamento. Estos resultados no se obtendrían si las funciones de la Administración de Programas Sociales se dividen entre dos agencias. No debe olvidarse que las actividades educativas de la Administración de Programas Sociales y el Programa de su Título V, se crearon para dar servicio principalmente a los trabajadores de las fincas de beneficio proporcional de la Autoridad de Tierras. Son indispensables, pues, estrechas relaciones de trabajo entre la Administración y la Autoridad como condición para realizar ese propósito.

Las cifras disponibles indican que en el año pasado las comunidades de la Administración de Programas Sociales alcanzaron una producción agrícola de más de 3 millones de dólares. Es esencial al éxito de esta actividad que continúe y se expanda la producción. Evidentemente, el Departamento de Agricultura está en mejor situación de ayudar en este aspecto que la Autoridad de Hogares de Puerto Rico.

Por otra parte, la experiencia y habilidad del personal de la Autoridad de Hogares en la selección de sitios apropiados para establecer comunidades y en la preparación de planos y diseños podría serle valiosa a la Administración de Programas Sociales. Sin embargo, ya se ha superado la falta de conocimientos técnicos y de experiencia por parte de la Administración, que constituyó un serio obstáculo en los comienzos. La Administración de Programas Sociales tiene ahora su propio cuerpo de empleados, ingenieros y otro personal técnico para ayudar en este aspecto del trabajo.

Finalmente, la agencia encargada de la responsabilidad de llevar a cabo el programa de viviendas rurales es la *Farmers Home Administration* y no la *Housing and Home Finance Agency* de los Estados Unidos. El Departamento de Agricultura es el más apto para establecer fructíferas relaciones con esta agencia federal y obtener su ayuda en el fomento de las pequeñas comunidades rurales.

La práctica fiscal de reembolsar a la Autoridad de Tierras

por terrenos declarados inservibles para los propósitos de las fincas de beneficio proporcional y que se traspasan para uso de los programas sociales, debe, desde luego, continuarse.

Por las razones mencionadas arriba, la Comisión opina que la Administración de Programas Sociales debe transferirse totalmente al Departamento de Agricultura. Si se acepta esta recomendación, se deben dar los pasos convenientes a fin de asegurarle a la Administración la flexibilidad necesaria para bregar adecuadamente con su proyecto de establecer pequeñas industrias que mitiguen el problema del desempleo de la zona cañera durante el tiempo muerto. Acaso sea deseable, en último análisis, una forma corporativa de organización para mantener esta flexibilidad.

Se recomienda que la Administración de Programas Sociales de la Autoridad de Tierras se traspase al Departamento de Agricultura y Comercio, y se organice en el Departamento bajo la dirección y supervisión del Comisionado.

Junta de Apelaciones sobre Cuotas del Tabaco. Otra agencia cuyas funciones se incluirían ordinariamente bajo una dirección central, pero la cual parece no tener tarea que realizar es la Junta de Apelaciones sobre Cuotas del Tabaco. La Junta está compuesta del Comisionado de Agricultura y Comercio y cuatro miembros nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. Se creó para entender en las apelaciones sobre cuotas fijadas por el Comisionado de Agricultura y Comercio, mas no ha tenido que atender un solo caso desde que se estableció hace aproximadamente dos años. La Oficina de Ajuste de Producción del Tabaco ha venido considerando los desacuerdos relativos a cuotas dentro del Departamento, problemas que resuelve el Comisionado, en caso de que la Oficina no pueda hacerlo. Como este procedimiento trabaja bien, la Comisión recomienda que las funciones de la Junta de Apelaciones sobre Cuotas del Tabaco, pasen oficialmente al Comisionado de Agricultura, y que se elimine la Junta.

Oficina del Inspector de Cooperativas. La Oficina del Inspector de Cooperativas se creó en 1946 y se anexó al Departamento de Agricultura y Comercio. En posteriores enmiendas al estatuto, la Oficina se traspasó y agregó a la Oficina del Secretario Ejecutivo.

En la forma en que está actualmente constituida, la Oficina desempeña funciones reguladoras y de fomento. Dispone la incorporación y reglamentación de Asociaciones cooperativas, y es responsable del cumplimiento de las leyes sobre cooperativas. Ayu-

da también a las cooperativas y a las uniones de crédito a organizarse y funcionar de acuerdo con los principios y la filosofía del movimiento cooperativo, hace recomendaciones sobre todos los aspectos de su negocio y le presta ayuda técnica.

El principal funcionario ejecutivo de esta agencia es el Inspector de Cooperativas, nombrado por el Gobernador con el consentimiento del Senado. Al igual que ocurre con casi todas las agencias agregadas, el Inspector de Cooperativas se encuentra en una posición completamente autónoma, pues el Secretario Ejecutivo carece de poderes estatutarios para supervisar su tarea.

Las últimas cifras disponibles, las del año fiscal de 1948-49, demuestran que los negocios de las asociaciones cooperativas en Puerto Rico montaron a \$23,249,754. De este total, las cooperativas agrícolas movieron \$20,945,215, o sea 90.1 por ciento. Esto significa que casi todas las actividades del Inspector de Cooperativas se relacionan con la agricultura, y que, en consecuencia, la idea original de situar esta Oficina en el Departamento de Agricultura y Comercio fué acertada. Debe, por lo tanto, traspasarse al Departamento. A fin de que la tarea de la Oficina pueda coordinarse con otras actividades del Departamento y para que funcione bajo adecuada supervisión, debe terminar su status de agencia agregada, y dársele poderes al Comisionado de Agricultura y Comercio para que nombre al Inspector de Cooperativas. Deberá entenderse que aunque se propone un cambio en cuanto a la organización a la que hay que adscribir esta Oficina, la misma deberá continuar como hasta aquí reglamentando y ayudando a todos los tipos de cooperativas y uniones de crédito, y no confinar sus actividades meramente a las cooperativas agrícolas.

Se recomienda que la Oficina del Inspector de Cooperativas se transfiera al Departamento de Agricultura y Comercio, para que funcione bajo la supervisión del Comisionado, quien nombrará al Inspector de Cooperativas.

Junta de Apelaciones de Asociaciones Cooperativas. Esta Junta, compuesta por el Director del Servicio de Extensión Agrícola de la Universidad de Puerto Rico y otros dos miembros nombrados por el Gobernador, se creó "para entender en cualquier apelación que de las decisiones del Inspector de Cooperativas pudieran hacer las cooperativas ya organizadas o en proceso de organización". En los tres años desde su creación, la Junta sólo ha considerado dos casos. Si la recomendación de transferir la Oficina del Inspector de Cooperativas al Departamento de Agricultura se acepta, no hay

razón alguna que justifique la existencia de esta Junta. El Comisionado de Agricultura y Comercio podría desempeñar efectivamente sus funciones. Se recomienda, por lo tanto, que la Junta de Apelaciones de Asociaciones Cooperativas se suprima, y que sus funciones se transfieran al Comisionado Agricultura y Comercio.

Coordinación del Trabajo de Investigación

La Estación Experimental Agrícola de la Universidad de Puerto Rico es la encargada de las investigaciones y estudios agrícolas en la Rama Ejecutiva. Un aspecto importante de la investigación agrícola, sin embargo, está a cargo de otro organismo, el Instituto del Tabaco. La Comisión no ha podido encontrar ninguna razón de peso para justificar el que este aspecto particular del programa de investigación agrícola resida en una organización separada del resto, ni para que deba ejecutarse bajo la dirección de una junta. Por el contrario, la reorganización traería tanto economías en el costo de la administración del programa como mejores resultados, gracias a una asociación más estrecha con otras fases de la investigación agrícola. Otra razón adicional de esta recomendación es la de que, en virtud del traslado, los fondos para la investigación del tabaco podrían parearse con fondos escolares federales de experimentación e investigación, lo cual no sucede hoy.

La Comisión recomienda, por lo tanto, que la Junta Administrativa del Instituto del Tabaco se suprima, y que sus funciones pasen a la Universidad de Puerto Rico y se administren allí como parte del programa de la Estación Experimental Agrícola.

Resumen de Recomendaciones:

1. *El Departamento de Agricultura y Comercio deberá, oportunamente, y en virtud de enmiendas a la Carta Orgánica, renominarse "Departamento de Agricultura".*

2. *La Compañía Agrícola debe retener sus poderes corporativos, pero pasando al Departamento de Agricultura para operar bajo un Gerente General, nombrado por el Comisionado, que servirá a discreción de éste, con la aprobación del Gobernador; la Junta de Directores de la mencionada Compañía debe suprimirse.*

3. *La Autoridad de Tierras de Puerto Rico debe retener sus poderes corporativos, y reorganizarse para operar bajo un Geren-*

te General nombrado por el Comisionado de Agricultura y Comercio, que servirá a discreción del Comisionado con la aprobación del Gobernador; la Junta de Directores de la mencionada Autoridad debe suprimirse.

4. La Corporación del Seguro del Café debe abolirse, y sus funciones pasar al Departamento de Agricultura y Comercio, para organizarse en este Departamento, bajo la dirección y supervisión del Comisionado.

5. La Comisión Rehabilitadora de la Industria del Café debe abolirse, y sus funciones traspasarse al Departamento de Agricultura y Comercio, para organizarse en ese Departamento bajo la dirección y supervisión del Comisionado.

6. La Junta Reguladora de la Industria de la Cidra debe abolirse y sus funciones traspasarse al Comisionado de Agricultura y Comercio.

7. La Administración de Programas Sociales de la Autoridad de Tierras debe pasar al Departamento de Agricultura y Comercio y organizarse en ese Departamento bajo la dirección y supervisión del Comisionado.

8. La Junta de Apelaciones sobre Cuotas del Tabaco debe abolirse y sus funciones transferirse al Comisionado de Agricultura y Comercio.

9. La Oficina del Inspector de Cooperativas debe traspasarse al Departamento de Agricultura y Comercio, para que opere bajo la supervisión del Comisionado, quien deberá nombrar al Inspector de Cooperativas.

10. La Junta de Apelaciones de Asociaciones Cooperativas debe abolirse y sus funciones pasar al Comisionado de Agricultura y Comercio.

11. La Junta Administrativa del Instituto del Tabaco debe abolirse y sus funciones pasar a la Universidad de Puerto Rico para que se ejecuten como parte del programa de la Estación Experimental Agrícola.

Industria y Comercio

Si la agricultura ha sido históricamente la base económica de la vida en Puerto Rico, bien pudieran constituir la industria y el comercio su vida económica en el futuro. Por lo tanto, el liderazgo de la Rama Ejecutiva en su empeño de crear una nueva eco-

nomía comercial fabril es vital, y debe continuarse con los elementos más talentosos y mejor organizados. La Comisión cree que no se debe escatimar esfuerzo alguno en este empeño decisivo.

Actualmente, no hay ningún funcionario que tenga por sí solo amplia responsabilidad bajo el Gobernador en la dirección y coordinación de los múltiples programas y servicios esenciales a la promoción económica. La Compañía de Fomento Industrial ha tomado una enérgica iniciativa en la operación de fábricas, en compartir los riesgos de nuevas empresas comerciales e industriales que vienen al país, y en amplios programas de promoción e investigación. Hay otros auxilios estadísticos y de investigación del comercio y la industria organizados en el Negociado del Presupuesto y en el Departamento de Agricultura y Comercio; las funciones de estabilización económica radican en la Administración General de Suministros; las de transportación, en la Autoridad de Transporte y en el Departamento de lo Interior; y los servicios de Comunicación, en la Autoridad de Comunicaciones.

La Comisión cree que el grueso de estas actividades debe estar bajo la dirección y coordinación de un solo funcionario de la Rama Ejecutiva. Finalmente, debe establecerse para satisfacer esta necesidad, un departamento de industria y comercio. Pero como el Acta Orgánica prohíbe la creación de nuevos departamentos, se deben hacer arreglos temporeros que sirvan hasta el momento oportuno de crear el departamento. Debe organizarse una nueva agencia a fin de aunar las funciones industriales y comerciales de la Rama Ejecutiva, y de proveer un funcionario principal, bajo la autoridad del Gobernador, que dirija esa agencia y coordine los programas corporativos que estén íntimamente relacionados con la rehabilitación económica y que pueden ayudar a realizarla.

La Comisión, por lo tanto, recomienda que se cree, dentro de la Rama Ejecutiva, una Administración de Industria y Comercio, dirigida por un Administrador nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado, quien sea responsable de la dirección principal de un amplio programa de fomento e investigación industrial y comercial, y responsable además de dirigir y coordinar la estabilización económica, las comunicaciones y el transporte.

Promoción

De las dos principales funciones de la Compañía de Fomento

Industrial, una, la operación de fábricas conjuntamente con la participación en el riesgo financiero de empresas industriales y comerciales, exige aquella flexibilidad administrativa y capacidad financiera que sólo pueden lograrse por medio de la forma corporativa de organización. El eficaz cumplimiento de la otra actividad, la de promoción e investigación, no requiere, sin embargo, la forma corporativa de organización. Además, mientras estas dos actividades sean responsabilidad inmediata de un solo funcionario, la una podría distraerlo de la eficaz y continua labor en la otra.

En estas circunstancias, las funciones de promoción e investigación deben segregarse de los otros deberes de la Compañía de Fomento Industrial y traspasarse a la Administración de Industria y Comercio. La Compañía de Fomento Industrial podría entonces concentrar su atención en el manejo de las plantas productoras y en el programa de participación en los riesgos de nuevas empresas, usando para ello de sus actuales poderes corporativos y sus recursos y aumentando estos últimos a medida que encuentre oportunidad de hacerlo. Su funcionamiento debe reforzarse en virtud de un reexamen de la utilidad de las juntas de directores en cada una de sus subsidiarias. Hay base para creer que las subsidiarias podrían administrarse con mayor eficiencia si no tuvieran junta de directores.

Por lo tanto, la Comisión recomienda que las funciones de promoción económica e investigación de la Compañía Industrial de Fomento se separen de las de fomento y operación industrial, y se traspasen a la Administración de Industria y Comercio, para organizarse bajo la dirección y supervisión de esa Administración.

Un aspecto especial de la promoción es el turismo, función que ahora cumplen dos agencias anexas a la Compañía de Fomento Industrial: la Oficina del Turismo y la Junta Consultiva de Turismo. El *status* de organismo agregado que tiene la Oficina del Turismo resulta incierto e insatisfactorio, y debe terminarse con la supresión de la Oficina como agencia separada y la organización de su programa como parte de la Administración de Industria y Comercio. De igual forma, la Junta Asesora del Turismo debe abolirse y sus funciones transferirse a la Administración de Industria y Comercio. Esta medida daría al Administrador mucha mayor libertad que la que tendría de otra forma para determinar qué asuntos relativos al turismo se beneficiarían con el asesoramiento y consejo de ciudadanos privados,

y para establecer, de tiempo en tiempo, según fuera necesario, grupos especiales de asesores del turismo.

La Comisión, por lo tanto, recomienda que la Oficina del Turismo y la Junta Consultiva de Turismo se supriman y que sus funciones se traspasen a la Administración de Industria y Comercio, para que se organicen allí bajo la dirección y supervisión del Administrador.

Según las actuales disposiciones, las solicitudes de exención contributiva se someten a la Oficina de Exención de Contribuciones sobre Industrias, que las estudia, conduce audiencias públicas si fuere necesario, y formula recomendaciones para someterlas al Consejo Ejecutivo. Una solicitud para una nueva fábrica debe ser considerada en su relación con todo un sector industrial y comercial de la comunidad. Debiera, por tanto, recibirla el Administrador de Industria y Comercio y estudiarla a la luz de la orientación económica de la Rama Ejecutiva, antes de hacer recomendaciones al Gobernador que le sirvan de base para su decisión final. El cuerpo de auxiliares del Gobernador, podría entonces considerar más a fondo la proposición con otros departamentos y agencias a fin de que la recomendación que a él se sometiera estuviera debidamente preparada para acción final.

La Comisión recomienda, por lo tanto, que se suprima la Oficina de Exención de Contribuciones del Consejo Ejecutivo y que sus funciones —recibir solicitudes, dar audiencias y formular recomendaciones para la acción final del Gobernador— se transfieran a la Administración de Industria y Comercio y se organicen bajo la dirección y supervisión del Administrador.

Trabajo de Investigación y Estadísticas

Los datos son esenciales a todo programa de fomento económico. El primer paso para reforzar la investigación económica es el de transferir las actividades de estudios de investigación (“research”) de la Compañía de Fomento Industrial a la Administración de Industria y Comercio. El Negociado de Comercio del Departamento de Agricultura y Comercio hace actualmente trabajos estadísticos muy relacionados con los del Negociado del Presupuesto, que recopila y publica datos sobre la balanza externa de pagos de Puerto Rico, el ingreso neto de la economía puertorriqueña y el producto bruto. Si se combinan estos tra-

bajos de estadísticas económicas, estrechamente relacionadas, con la labor de investigación transferida de la Compañía de Fomento Industrial, la Administración de Industria y Comercio podría asumir la responsabilidad de recopilar toda clase de datos sobre la situación comercial e industrial de Puerto Rico y su perspectiva, y ponerlos a disposición inmediata para que se usen en orientar las gestiones de promoción y desarrollo. La Administración podría también suplir datos a cualquier agrupación o persona debidamente interesada en ellos, incluyendo las agencias de planificación y de servicios auxiliares del Gobernador.

La Comisión, por lo tanto, recomienda que las siguientes funciones estadísticas se transfieran a la Administración de Industria y Comercio, para que se organicen conjuntamente con las funciones de investigación que se transfieran de la Compañía de Fomento Industrial:

- a. Todas las estadísticas comerciales que hoy compila el Negociado de Comercio del Departamento de Agricultura y Comercio, y también todas las demás funciones del Negociado;
- b. Estadísticas sobre la balanza externa de pagos de Puerto Rico, el ingreso neto de la economía puertorriqueña y el producto bruto, que hoy recopila el Negociado de Presupuesto.

Estabilización Económica

Los controles económicos con fines de estabilización, son otro elemento capital de las pautas industriales y comerciales del Gobierno de Puerto Rico.

La Administración General de Suministros desempeña actualmente un grupo de estas funciones. El control de las exportaciones, los precios y la producción, así como también la acumulación de existencias de artículos de primera necesidad, son responsabilidad de esa agencia en tanto en cuanto sean necesarios para mantener la estabilidad económica. En la Parte II de este Informe, se recomienda que las otras funciones de la agencia se transfieran a la Oficina del Auditor. Las restantes funciones de control económico de la Administración General de Suministros no justifican el que se mantenga una agencia separada bajo el Gobernador, y deben, por lo tanto, transferirse a la Administración de Industria y Comercio.

El control de las rentas es otro tipo de control económico que ejercita la Rama Ejecutiva. Cumple esta función actualmente la Oficina de Administración de Inquilinato agregada al Departamento de Agricultura y Comercio. Esta no es responsabilidad adecuada para una agencia predominantemente agrícola, ni justifica tampoco una organización separada dentro de la Rama Ejecutiva bajo el Gobernador. El objeto principal del control de inquilinato es el bienestar económico de la gente de la comunidad. Según el criterio de la Comisión, ese propósito no está reñido con otras funciones cuyo traspaso a la Administración de Industria y Comercio se recomienda en este Informe.

La Comisión, por lo tanto, recomienda que la Oficina de Administración de Inquilinato se traspase del Departamento de Agricultura y Comercio a la Administración de Industria y Comercio, para que funcione bajo la dirección y supervisión del Administrador.

Comunicaciones y Transporte

Estos son dos de los más importantes servicios cotidianos de que dependen el comercio y la industria. No es mera coincidencia el que las más florecientes actividades comerciales del mundo existen allí donde estos servicios están bien establecidos y son baratos y seguros. Aunque todos usan las facilidades de comunicación y transporte, éstas están tan íntimamente relacionadas con el fomento industrial y comercial que deben coordinarse bajo el funcionario que lleva la iniciativa del fomento económico en general a fin de que no queden rezagadas y de que marchen a compás con el programa de fomento.

Además, estas actividades corporativas pueden conjuntarse más estrechamente con la pautas globales del Gobierno en su totalidad sin que pierdan parte alguna de la flexibilidad de su naturaleza de organización corporativa, si se eliminan sus juntas de directores y se inviste de la autoridad de nombramientos de los gerentes generales al Administrador de Industria y Comercio, sujeto a la aprobación del Gobernador.

La Comisión, por consiguiente, recomienda que tanto la Autoridad de Comunicaciones como la Autoridad de Transporte, se transfieran a la Administración de Industria y Comercio; que se supriman las juntas de directores y se conceda autoridad al

Administrador para nombrar los gerentes generales, que deberán servir a discreción de éste con la aprobación del Gobernador. Estas Autoridades deben retener su forma corporativa.

Con respecto a la transportación, deben tomarse otras medidas adicionales. Ciertas funciones de transporte, hoy a cargo de agencias otras que la Autoridad de Transporte, deben transferirse a esta agencia principal. Concretamente: el Departamento de lo Interior es responsable en la actualidad del fomento portuario, incluyendo estudios económicos, planos y *surveys*, dragado y construcciones. También es responsable de la reglamentación y servicios de muelles y puertos. En añadidura, la Junta de Planificación realiza un estudio de las exigencias portuarias en Puerto Rico y formula un plan de desarrollo de puertos.

La Comisión cree que la asignación de estas responsabilidades al Departamento de lo Interior y a la Junta de Planificación conlleva con la asignación a la Autoridad de Transporte de la responsabilidad de operar y fomentar todas las formas de transporte en el interior y hacia el exterior de la Isla. A fin de hacer de la Autoridad de Transporte la agencia central de la Rama Ejecutiva encargada de este servicio, las funciones aludidas que hoy residen en el Departamento de lo Interior y en la Junta de Planificación, deben transferirse a la Autoridad de Transporte.

En consecuencia, la Comisión recomienda que las siguientes funciones se transfieran a la Autoridad de Transporte:

- a. Del Departamento de lo Interior: fomento portuario, incluyendo estudios económicos, planos y *surveys* concretos, dragado y construcciones.
- b. Del Departamento de lo Interior: reglamentación y servicios de muelles y puertos.
- c. De la Junta de Planificación: estudios sobre los requisitos portuarios de Puerto Rico y formulación de un plan de fomento portuario.

Resumen de Recomendaciones:

1. Oportunamente, debe crearse un nuevo departamento de Industria y Comercio, mediante enmiendas a la Carta Orgánica.
2. Debe crearse, dentro de la Rama Ejecutiva, una Adminis-

tración de Industria y Comercio, bajo la dirección de un Administrador nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado, que se encargará de un amplio programa industrial y comercial y de la dirección y coordinación de otras funciones tales como estabilización económica, comunicaciones y transporte.

3. a. *Las funciones generales de promoción e investigación ("research") deben segregarse de la Compañía de Fomento Industrial y asignarse a la Administración de Industria y Comercio para que se organicen bajo la dirección del Administrador.*

b. *Las funciones de operación y financiamiento deben mantenerse en la Compañía de Fomento Industrial, la que deberá conservar su estado corporativo.*

4. *La Oficina de Turismo y la Junta Consultiva de Turismo deben suprimirse, y sus funciones transferirse a la Administración de Industria y Comercio y organizarse bajo la dirección y supervisión del Administrador.*

5. *La Oficina de Exención de Contribuciones sobre Industrias bajo el Consejo Ejecutivo debe suprimirse y sus funciones, que consisten en recibir solicitudes, efectuar vistas públicas y formular recomendaciones sobre exenciones contributivas para la decisión final del Gobernador, deben pasar a la Administración de Industria y Comercio y organizarse bajo la dirección y supervisión del Administrador.*

6. *Las siguientes funciones estadísticas deben traspasarse a la Administración de Industria y Comercio, a fin de organizarlas junto con las funciones de investigación ("research") transferidas de la Compañía de Fomento Industrial:*

- a. *Todas las estadísticas comerciales a cargo actualmente del Negociado de Comercio del Departamento de Agricultura y Comercio y todas las demás funciones del Negociado.*
- b. *Datos sobre la balanza externa de pagos, el ingreso neto de la economía puertorriqueña y el ingreso bruto, hoy a cargo del Negociado del Presupuesto, Oficina del Gobernador.*

7. *La Administración General de Suministros debe suprimirse y todas sus funciones de control económico pasar a la Administración de Industria y Comercio.*

8. *La Oficina de Administración de Inquilinato debe pasar a la Administración de Industria y Comercio y operar bajo la dirección y supervisión del Administrador.*

9. *La Autoridad de Comunicaciones debe transferirse a la Administración de Industria y Comercio; su Junta de Directores debe abolirse, y el Administrador debe recibir plena autoridad para nombrar al Gerente General que servirá a discreción de aquél, con la aprobación del Gobernador.*

10. *La Autoridad de Transporte debe pasar a la Administración de Industria y Comercio, su Junta de Directores debe abolirse, y el Administrador recibir plena autoridad para nombrar al Gerente General que servirá a discreción de aquél, con la aprobación del Gobernador.*

11. *Las siguientes funciones deben pasar a la Autoridad de Transporte:*

- a. *Del Departamento de lo Interior: el fomento portuario, incluyendo estudios económicos, proyectos y surveys concretos, dragado y construcciones.*
- b. *Del Departamento de lo Interior: reglamentación y servicios portuarios y de muellaje.*
- c. *De la Junta de Planificación: estudios sobre las necesidades portuarias de Puerto Rico y formulación de un plan de desarrollo de puertos.*

Trabajo

Las funciones de la Rama Ejecutiva relativas al trabajo, importantes como son hoy, lo serán aun más a medida que aumente el ritmo del desarrollo industrial y comercial de la isla. Por razón de este fomento, el empleo en masa en grandes fábricas y establecimientos comerciales creará numerosos problemas en la reglamentación de las condiciones del trabajo. Es, por lo tanto, sumamente importante que toda reorganización de estas funciones

se haga ahora, puesto que luego no ha de ser más fácil sino más difícil hacerlo.

En la actualidad, muchas de las funciones de la Rama Ejecutiva relacionadas al trabajo, se ejecutan a través de una agencia central, el Departamento del Trabajo, que tiene amplia responsabilidad general ante el Gobernador, tanto en la formulación y aplicación de normas del trabajo, como en la ejecución de las operaciones diarias. No obstante, un número de importantes funciones relacionadas al trabajo las ejecutan organizaciones anexas cuya relación actual con el Departamento varía desde una absoluta independencia a una inclusión virtual en éste.

Junta de Seguridad Industrial. Este organismo, que preside el Comisionado del Trabajo, funciona de hecho como parte de su Departamento. Establece reglamentaciones para la seguridad de los trabajadores, las que ejecuta una división funcional del Departamento. La Comisión cree que la función de establecer reglas de seguridad es perfectamente adecuada a la agencia central en el campo del trabajo, y no requiere un elemento de organización por separado.

La otra cuestión con respecto a esta agencia es la de si resulta necesario continuar su organización en forma de junta. El mantenerla así ofrece la ventaja de incluir al Director del Fondo del Seguro del Estado y al Comisionado de Salud, entre otros, como participantes en las decisiones de la Junta. Por otra parte, tal forma de organización es engorrosa, desde el punto de vista administrativo, y añade la obligación de otra asistencia más a las personas que la forman. Si, por otra parte, se suprimiera la junta, el Comisionado del Trabajo podría solicitar consejo de aquellos individuos cuyo punto de vista creyera de utilidad.

La Comisión, por lo tanto, recomienda que la Junta de Seguridad Industrial se suprima, que sus funciones se transfieran al Comisionado del Trabajo y se organicen bajo su dirección y supervisión.

Consejo de Aprendizaje. Este consejo, al igual que la Junta de Seguridad Industrial, funciona actualmente como parte del Departamento, bajo la presidencia del Comisionado del Trabajo. Sus deliberaciones se concretan en reglas que ejecuta una división funcional de Departamento. Esta función es perfectamente apropiada a las del Departamento del Trabajo, y no es necesario que se mantenga en un organismo aparte.

La organización en forma de consejo, tiene ciertas ventajas, notablemente la de que permite una representación y un interés más amplios en la formulación de reglamentos para los aprendices, que en el caso en que formulara los reglamentos una división del Departamento. El nombramiento de miembros del consejo debe ser responsabilidad del Comisionado del Trabajo, en su capacidad de coordinador y director de la totalidad de las funciones de su cargo, y no debe necesitar de la atención del Gobernador.

En consecuencia, la Comisión recomienda que las funciones del Consejo de Aprendizaje se transfieran al Departamento del Trabajo y que se reconstituya el Consejo a fin de que lo nombre el Comisionado del Trabajo.

Junta de Salario Mínimo. Las funciones de esta Junta — determinar salarios mínimos, horas y otras condiciones equitativas de trabajo— envuelven una cuidadosa labor de investigación como base de la acción de la Junta, audiencias de personas y organizaciones interesadas en el asunto, y la final proclamación de los decretos sobre salarios. Esta función es perfectamente adecuada al Departamento del Trabajo, ya que el propósito fundamental de la legislación sobre horas y salarios es garantizar, en interés público, las condiciones de trabajo. El Comisionado, en su carácter de coordinador y director general de asuntos del trabajo dentro de la Rama Ejecutiva, debe tener la responsabilidad de nombrar los miembros de la Junta.

La organización en forma de junta presenta una serie de ventajas en este tipo de servicio. De los tres miembros, uno representa a los patronos; otro a los trabajadores, y el tercero, los intereses del público. A éstos, el presidente puede sumar participantes temporeros de una industria que esté concretamente bajo examen de la Junta. Esta disposición parece funcionar sin fricciones, y debe mantenerse.

Por lo tanto, la Comisión recomienda que las funciones de la Junta de Salario Mínimo se transfieran al Departamento del Trabajo y que se constituya de nuevo la Junta a fin de que la nombre el Comisionado del Trabajo.

El Fondo del Seguro del Estado. Esta agencia, aunque anexa al Departamento de Hacienda, opera de hecho como una organización independiente en la administración de un programa de compensación por accidentes. Otro programa relacionado, el pago

de compensación por desempleo a los trabajadores de la industria cañera, industria altamente estacional, se organizó hace poco en el Departamento del Trabajo. Como puede presentarse la urgencia de una oportunidad de ampliar la protección contra el desempleo, el Gobernador necesitará contar con un funcionario clave de la Rama Ejecutiva para que lo asesore sobre el mejor curso a seguir. Por lo tanto, la posible ampliación futura de este servicio, así como también la buena práctica administrativa, aconsejan que se traspase el Fondo al Departamento del Trabajo. Además, la experiencia de los gobiernos estatales y federal subraya la deseabilidad de asociar los programas de compensación por desempleo con los servicios de empleo, para que los pagos de compensación se coordinen estrechamente con los esfuerzos del Gobierno por reemplazar al individuo y suprimir la necesidad de continuar los pagos.

La Comisión, por lo tanto, recomienda que el Fondo del Seguro del Estado se transfiera al Departamento del Trabajo, y que funcione bajo la supervisión general del Comisionado del Trabajo, quien debe nombrar al Gerente del Fondo.

La Comisión Industrial. Esta Comisión tiene la responsabilidad de entender en las apelaciones contra decisiones del Fondo del Seguro del Estado, organismo anexo al Departamento de Hacienda. Las funciones de ambas agencias pueden, no obstante, agruparse adecuadamente en la agencia general de asuntos del trabajo de la Rama Ejecutiva, bajo la coordinación del Comisionado. En el caso de esta organización, al igual que en el de las anteriores, el Comisionado del Trabajo en su calidad de coordinador y director general de los asuntos del trabajo, debe tener la responsabilidad de nombrar a los miembros de la Comisión, y resulta innecesario requerir del Gobernador que lo haga.

Cabe preguntarse si la forma de organización en comisión es la mejor adaptada a funciones de este tipo. Toda vez que las decisiones de la Comisión son apelables ante el Tribunal Supremo, no peligrarían los derechos civiles si las decisiones se hicieran administrativamente por revisores de reclamaciones dentro del Departamento del Trabajo. No obstante la presente disposición ha sido muy eficaz en ahorrarle trabajo al Tribunal Supremo, ya que el año pasado la Comisión tramitó más de cuatro mil casos, de los que sólo 25 fueron apelados.

La Comisión, por lo tanto, recomienda que las funciones

de la Comisión Industrial se traspasen al Departamento del Trabajo, y que se reorganice la Comisión a fin de que la nombre el Comisionado del Trabajo.

Junta de Relaciones del Trabajo. Esta Junta cumple una función muy distinta de las cuatro discutidas arriba. Por necesidad, se ha otorgado a la Junta el poder de restringir a un proponente y respaldar al otro con miras al beneficio general. En un estado democrático, la autoridad de este tipo tiene que venir acompañada de la garantía a las partes de que esa autoridad se ejercita realmente en pro del bienestar de toda la comunidad. La Junta de Relaciones del Trabajo, por lo tanto, debe mantener su independencia de criterio y ser la única responsable de sus decisiones, sujetas a revisión judicial.

Aun aceptando que los poderes cuasi judiciales de la Junta son independientes del Departamento del Trabajo, la Comisión cree que se pueden hacer algunas economías si se sitúa aquélla, para efectos administrativos, dentro del Departamento. Los servicios de presupuesto, personal, suministros y otros servicios centrales del Departamento podrían ponerse a disposición de la Junta de Relaciones del Trabajo. Para estos fines solamente, la Junta puede situarse dentro del Departamento. Es de suma importancia, sin embargo, que sus decisiones sean finales y no estén sujetas a revisión por el Comisionado del Trabajo y que la responsabilidad del nombramiento de sus miembros siga en manos del Gobernador.

Oficina Insular de Veteranos. La Oficina Insular de Veteranos se creó en 1946, y se agregó a la Oficina del Secretario Ejecutivo. Sus propósitos son tomar las medidas necesarias para la más eficaz aplicación en Puerto Rico de todas las leyes federales e insulares en relación con los beneficios a los veteranos; estudiar los problemas que afectan a éstos y recomendar a la Legislatura la forma de resolverlos. Un año después se aprobó una Carta de Derechos de los Veteranos, que contenía muchas exenciones y beneficios para los veteranos. La principal función de la Oficina hasta aquí ha sido contestar encuestas y asesorar a los veteranos y sus familiares con respecto a sus derechos bajo las leyes federales e insulares, y ayudarlos en sus peticiones y reclamaciones ante agencias del Gobierno. Debe mencionarse que la Administración Federal de Veteranos tiene una gran oficina en Puerto Rico la que hace una tarea similar.

Claramente, no hay razón de peso alguna para que la Oficina Insular de Veteranos prosiga sus actividades como agencia

anexa a la Oficina del Secretario Ejecutivo. No existe relación entre su tarea y la del Secretario Ejecutivo y, bajo la presente ley, no está sujeta a supervisión.

Parece haber dos posibles soluciones de este problema. Una es la abolición de la Oficina Insular de Veteranos y la distribución de sus funciones entre las diversas agencias gubernamentales, de acuerdo con las necesidades básicas de los veteranos y los derechos estatutarios que se le han otorgado. De esta forma, cada problema particular que afecta a los veteranos estaría en manos de la agencia especializada creada por el Gobierno a fin de tratar estos asuntos para el público en general. No obstante, esa proposición presenta por los menos dos inconvenientes. En primer lugar, los problemas de los veteranos pasarían a ser unos entre otros muchos que tiene que considerar la agencia, y podrían fácilmente caer en descuido. En segundo lugar, los veteranos perderían la ventaja de presentar sus encuestas a una sola agencia, la que tiene una visión general de tales problemas.

La otra alternativa es la de situar la Oficina de Veteranos bajo la supervisión general del departamento o agencia del Gobierno que tenga una relación directa con uno de los problemas básicos que afectan a los veteranos. Desde este punto de vista, los departamentos de Instrucción y del Trabajo están en la mejor situación.

El Departamento de Instrucción tiene a su cargo un programa técnico de adiestramiento y otro de educación de adultos para veteranos. Estas actividades se costean principalmente con fondos federales. No deberá olvidarse que estos programas van disminuyendo continuamente, y terminarán en los próximos dos o tres años.

Como resultado de estos programas y de las condiciones económicas generales, la necesidad básica de los veteranos en el futuro inmediato será la de encontrar oportunidad de empleo. La agencia que puede prestar el mejor servicio en este respecto es claramente el Departamento del Trabajo. Puede lograr fácilmente una coordinación eficaz de esta función a través de su servicio de empleos y al propio tiempo, los veteranos se aprovecharían del conocimiento profundo de las condiciones generales económicas y de trabajo que posee el personal del Departamento.

La Oficina de Veteranos podría continuar desempeñando adecuadamente sus otras funciones, y para esos fines recibiría la ayuda adicional de otras divisiones del Departamento, especial-

mente de su División Legal. Habría una supervisión competente de las actividades de la Oficina. A fin de dar mayor fuerza a esta relación, debe autorizarse al Comisionado del Trabajo a nombrar el Director de la Oficina.

Por lo tanto, se recomienda que la Oficina Insular de Veteranos se traspase al Departamento del Trabajo, para que funcione bajo la supervisión del Comisionado, quien debe nombrar al Director de la Oficina.

Resumen de Recomendaciones:

1. *La Junta de Seguridad Industrial debe suprimirse, y sus funciones traspasarse al Comisionado del Trabajo y organizarse bajo su dirección y supervisión.*

2. *El Consejo de Aprendizaje debe pasar al Departamento del Trabajo y reconstituirse de forma que lo nombre el Comisionado del Trabajo.*

3. *La Junta de Salario Mínimo debe transferirse al Departamento del Trabajo y reconstituirse de forma que la nombre el Comisionado del Trabajo.*

4. *El Fondo del Seguro del Estado debe pasar al Departamento del Trabajo, a fin de que funcione bajo la supervisión general del Comisionado, quien debe nombrar al Administrador del Fondo.*

5. *La Comisión Industrial debe pasar al Departamento del Trabajo y reconstituirse de forma que la nombre el Comisionado del Trabajo.*

6. *El Comisionado del Trabajo deberá proveer a la Junta de Relaciones del Trabajo de servicios de preparación de presupuestos, manejo de personal y otros; con tal propósito, la Junta debe adscribirse al Departamento del Trabajo, disponiéndose que las decisiones de la Junta sean finales y no estén sujetas a revisión por el Comisionado, y que la responsabilidad del nombramiento de los miembros de la Junta continúe en manos del Gobernador.*

7. *La Oficina Insular de Veteranos debe pasar al Departamento del Trabajo y funcionar bajo la supervisión del Comisionado, quien debe nombrar al director de esa Oficina.*

Salud y Bienestar

Dos de los principales anhelos del pueblo de Puerto Rico son libertarse de la penuria y libertarse de la enfermedad. El logro

de estas liberaciones es objeto de la más firme dedicación del Gobierno, según se nota por todas partes en la creciente calidad y cantidad de los servicios de salud y de bienestar que provee para enfermos, impedidos y necesitados.

En contraste con otros programas cardinales de la Rama Ejecutiva, los servicios de salud y bienestar no están desperdigados en múltiples agencias, sino bien coordinados. Todos los principales servicios de salud del Gobierno se han agrupado en el Departamento de Salud bajo la dirección y supervisión del Comisionado. Administra todos los principales programas de Bienestar la División de Bienestar Público, que es también parte del aludido Departamento.

Es, en verdad, esta misma coordinación la que suscita un problema de organización, a saber: el de si es buena la presente combinación de los servicios de salud y de bienestar, o de si no ha llegado el momento de pensar en el establecimiento de una nueva agencia autónoma de bienestar social. Debido a que este es asunto de considerable importancia, la Comisión lo ha considerado con detenimiento. Además, ha examinado el status que tienen dentro de algunos organismos ciertas funciones que ahora no están comprendidas en el Departamento de Salud, con miras a determinar su adecuada relación.

La Salud en Relación al Bienestar

Al igual que muchos de los estados y ciudades, Puerto Rico probablemente verá en algún momento que es necesario y deseable establecer una agencia independiente de bienestar para administrar todos los programas principales de atención a los necesitados, los impedidos y los ancianos. La Comisión se ha dado cuenta de que en la actualidad hay un fuerte respaldo hacia esa medida en algunos sectores.

Se aducen muchas razones en abono de una nueva agencia de bienestar. Se indica, primeramente, el continuo crecimiento y ampliación de los servicios de bienestar. Los programas que administra la División de Bienestar Público representan la inversión de grandes sumas todos los años, las que, es de esperarse, vayan en aumento. En segundo lugar, se indica que la tradición y la práctica, al igual que la presente legislación, conducen al nombramiento de un médico para Comisionado de Sanidad, y que, generalmente, los médicos tienden a concentrar su atención en obje-

tivos de salud más bien que en programas de bienestar. En tercer lugar, se ha indicado que la tarea de dirigir programas de salud es una tarea completa y que, por lo tanto, el Comisionado no puede darle el tiempo y la atención necesarios a la supervisión y dirección de los programas de bienestar. En cuarto lugar, se sostiene que las demandas de los servicios de bienestar acaso no reciban la atención del Gobernador con la frecuencia y la energía que las necesidades del pueblo requieren. Y, finalmente, se dice que debe existir una nueva agencia de bienestar social que esté preparada para el caso en que el Congreso extienda a Puerto Rico los Títulos I, IV y X de la Ley Federal de Seguridad Social.

Por otra parte, es importante reducir el número de agencias independientes responsables al Gobernador, siempre que pueda hacerse sin menoscabo de los programas de servicio de la Rama Ejecutiva. Tanto los programas de salud como los de bienestar, están concebidos para satisfacer las exigencias de los necesitados de la isla, y por lo tanto debe mantenerse la más estrecha coordinación posible. La tarea del Comisionado puede aliviarse considerablemente si se aumentan sus empleados, sin necesidad de incurrir en el gasto mayor de crear una organización completamente aparte.

Después de sopesar estas diversas consideraciones y de admitir que un cambio brusco en la legislación insular o federal podría alterar la base del equilibrio, la Comisión concluye que por el momento se sirve mejor a Puerto Rico si se continúa con una sola agencia. De ocurrir algún cambio legislativo que aumentara pesadamente la carga adicional de trabajo de la División de Bienestar Social, podría reconsiderarse la posibilidad de separar esa división del Departamento de Salud.

La Comisión, por lo tanto, recomienda que, en las actuales circunstancias, las funciones y programas de salud y de bienestar continúen organizados en un solo departamento de la Rama Ejecutiva.

Funciones de Salud y Bienestar en Otras Agencias

Hay tres programas más que la Comisión cree que deben traspasarse al Departamento de Salud, a fin de coordinarlos mejor a otras actividades de salud y bienestar. Son éstos la administración de las estaciones de leche y de los centros maternos diurnos del Programa de Emergencia de Guerra, las funciones de la Comisión de Control de Cuerpos de Agua, y ciertas actividades de la Junta de Farmacia.

El Programa de Emergencia de Guerra. Esta agencia, cuya actividad más importante en el presente es la construcción de obras públicas, continúa operando dos programas: las estaciones de leche y los centros maternos diurnos.

Según se discute en otra parte de este Informe, ha llegado el momento de traspasar las funciones de obras públicas del Programa de Emergencia de Guerra al Departamento de lo Interior. La operación de las estaciones de leche y los centros diurnos para niños, sin embargo, es más apropiada a los fines del Departamento de Sanidad que a los del Departamento de lo Interior. Por lo tanto, la Comisión recomienda que la operación de las estaciones de leche y de los centros diurnos, se transfiera del Programa de Emergencia de Guerra al Departamento de Salud, y que se organice allí bajo la dirección y supervisión del Comisionado. Como parte de este traspaso, debe hacerse una revisión completa de las exenciones sobre los controles centrales de que disfruta actualmente el Administrador del Programa de Emergencia de Guerra, a fin de determinar qué grado de exención debe otorgarse al Comisionado de Salud.

Comisión para el Control de Cuerpos de Agua. Este organismo fué creado en 1947, y está compuesto por el Comisionado de Salud como presidente, el Comisionado de Agricultura y Comercio, el Director de la Autoridad de Fuentes Fluviales, el Procurador General, el Director de la Escuela de Medicina Tropical, el Presidente de la Junta de Planificación y el Director de Acueductos y Alcantarillados, o los representantes designados por ellos. Los propósitos de la Comisión son los de establecer medidas para evitar la contaminación de todos los cuerpos de agua en la isla; medidas que pone en vigor el Negociado de Sanidad de la División de Salud Pública del Departamento de Salud.

La Comisión cree que esta función es propia del Departamento de Salud y que no se obtiene ninguna ventaja administrativa con asignarla a un organismo adicional o cumplirla a través de una organización tipo junta.

La Comisión recomienda, por lo tanto, que la Comisión de Control de Cuerpos de Agua se suprima y que sus funciones pasen al Departamento de Salud y se organicen allí bajo la dirección y supervisión del Comisionado.

La Junta de Farmacia de Puerto Rico. La Junta se creó como una agencia independiente para regular la práctica de la farma-

cia, y la venta, manufactura y distribución de drogas y medicinas en la isla. Tiene autoridad para nombrar un Inspector de Farmacias que le ayude en la tarea.

La función de regular la venta, manufactura y distribución de drogas y medicinas, y de inspeccionar debidamente los sitios donde éstas se guardan para proteger la salud pública, es una que pertenece claramente al Departamento de Salud. El Departamento está encargado de esa tarea por la autoridad que le confiere la ley. También tiene la responsabilidad de mantener control de la venta, distribución y manipulación de los alimentos, para lo cual se le ha provisto de los fondos necesarios y de personal adiestrado. No hay duda de que el Departamento está en mejor posición que la Junta para hacer cumplir eficazmente las leyes y reglamentos relativos a la manufactura y distribución de productos medicinales; además, puede esperarse que un organismo cuya tarea sea continua como la del Departamento, supervise mejor esta función que un cuerpo como la Junta que sólo trabaja parte del tiempo.

Si estas funciones se transfieren al Departamento de Salud, la Junta tendría entonces por única función la de reglamentar la profesión farmacéutica. Su posición, por lo tanto, sería parecida a la de otras juntas examinadoras, y su tarea administrativa la podría desempeñar la Oficina del Secretario Ejecutivo.

En consecuencia, la Comisión recomienda que las funciones de la Junta de Farmacia con respecto a la manufactura, venta y distribución de drogas y medicinas, se transfieran al Departamento de Salud; y que la Junta mantenga con la Oficina del Secretario Ejecutivo la misma relación que mantienen con ésta las demás juntas examinadoras.

Resumen de Recomendaciones:

1. *Por el presente, las funciones y programas de salud y bienestar públicos deben continuar bajo la organización de un solo departamento.*

2. *El funcionamiento de las estaciones de leche y los centros maternales diurnos deben transferirse del Programa de Emergencia de Guerra al Departamento de Salud, y organizarse bajo la dirección y supervisión del Comisionado.*

3. *La Comisión para el Control de Cuerpos de Agua debe abolirse y sus funciones traspasarse al Departamento de Salud y organizarse bajo la dirección y supervisión del Comisionado.*

4. *Las funciones de la Junta de Farmacia relativas a la manufactura, venta y distribución de drogas y medicinas, deben pasar al Departamento de Salud; y la Junta de Farmacia debe mantener la misma relación con la Oficina del Secretario Ejecutivo que la que ésta tiene con las demás juntas examinadoras.*

Instrucción

En Puerto Rico un programa de instrucción pública que progrese continuamente no sólo es importante en sí y por sí mismo; también lo es por la contribución que hace al desarrollo económico, al mejoramiento de la salud y al fomento de las condiciones sociales de todo el país. En términos de organización, significa que si este importante servicio ha de recibir la atención que merece, debe dirigirlo y coordinarlo globalmente y en un nivel inmediato al de la Oficina del Gobernador, un departamento central bien organizado. Como en el caso de las pautas y programas agrícolas, las normas educativas deben aplicarse sin necesidad de que el Gobernador y su cuerpo de auxiliares tengan que coordinarlas.

En la actualidad existe un departamento central en este orden. Sin embargo, hay varias actividades educativas a cargo de un número de organizaciones independientes, que podrían coordinarse para mayor provecho con otros programas del Departamento de Instrucción. La Comisión recomienda que el Departamento se fortalezca y expanda para que ejerza responsabilidad y autoridad total sobre los programas educativos; y que aquellas funciones docentes de importancia que mantienen otras agencias, con excepción de la Universidad de Puerto Rico, o se transfieran al Departamento, o se sitúen bajo su autoridad coordinadora.

La Biblioteca Carnegie. Esta Biblioteca se estableció en 1914, con una donación de \$100,000 de la Corporación Carnegie. Cuando se hizo la donación, el Gobierno convino en ceder un solar para el edificio y aportar \$10,000 al año para el sostenimiento. No se estipuló en la donación a qué organismo debía confiarse la administración de la Biblioteca; pero, al aceptar el regalo, la Asamblea Legislativa estableció una junta de siete miembros para administrar la Biblioteca como una empresa autónoma bajo la Rama Ejecutiva.

No obstante, legislación reciente encomendó al Departamento de Instrucción la responsabilidad de tomar providencias para ampliar los servicios bibliotecarios, y a fin de cumplir esa encomienda, el Departamento está organizando un Negociado de Bibliote-

cas. Este hecho da oportunidad a una utilización más amplia de la Biblioteca Carnegie en virtud de una más estrecha relación de trabajo con el nuevo programa de bibliotecas, así como también con la División de Educación en Comunidad perteneciente al Departamento de Instrucción. Por otra parte, a la Comisión no le parece justificado el mantenimiento de una agencia separada bajo el Gobernador para administrar esta Biblioteca.

La Comisión, por lo tanto, recomienda que se suprima la Junta de Gobierno de la Biblioteca Carnegie, y que se traspase la responsabilidad de su administración al Comisionado de Instrucción.

La Comisión de Radioemisión Pública. Este organismo, cuyo propósito principal es la supervisión de la radioemisora del Gobierno WIPR, está compuesto por el Gobernador, el Comisionado de Instrucción y el Canciller de la Universidad de Puerto Rico. La Comisión se ha reunido con muy poca frecuencia desde su establecimiento, y cada vez es más evidente que debe hacerse un mejor arreglo de organización. En consecuencia, la radioemisora se está traspasando al Departamento de Instrucción donde puede ser más útil cuando se organice con el programa de la División de Educación en Comunidad. Una vez se haga el proyectado traspaso, la Comisión de Radioemisión Pública dejará de tener función alguna.

Las Escuelas Libres de Música. Las Escuelas Libres de Música se establecieron a fin de brindar medios especiales para la educación musical, con particular énfasis en la enseñanza de instrumentos musicales. Hay tres de esas escuelas, una en San Juan, otra en Mayagüez y otra en Ponce, y en el año pasado se matricularon en ellas de 2,000 a 2,500 estudiantes.

La Junta Directiva de las Escuelas Libres está compuesta del Comisionado de Instrucción y dos músicos nombrados por el Gobernador. El programa de las Escuelas se beneficiaría si su administración pasara a ser responsabilidad concreta del Comisionado de Instrucción. Al propio tiempo, en vista de la dificultad de encontrar dirección cualificada en el campo de la música, deben hacerse arreglos para que los músicos participen.

Por consiguiente, la Comisión recomienda que las Escuelas Libres se pongan bajo el Departamento de Instrucción y que se suprima su Junta Directiva. También se recomienda que el Comisionado de Instrucción nombre al Director de las Escuelas Libres. Debido a la naturaleza de este programa, acaso sea prudente que

el Comisionado nombre una junta consejera compuesta principalmente de músicos.

El Instituto Vocacional de Ciegos Adultos. Este Instituto, que actualmente forma parte del Departamento de Salud, es una escuela externa para ciegos entre las edades de 18 a 30. Da entrenamiento vocacional de acuerdo con las necesidades especiales de sus estudiantes, e incluye en el programa instrucción en *braille*, materias académicas preparatorias para la escuela superior y orientación en ajuste de la personalidad.

Estas funciones constituyen una combinación de educación vocacional y rehabilitación. Otras actividades de ese mismo tipo están ahora agrupadas en las divisiones de Educación Vocacional y Rehabilitación del Departamento de Instrucción. A fin de reunir estos servicios similares en una parte de la Rama Ejecutiva, la actividad aludida debe situarse en el mismo departamento. Además, esa nueva ubicación del Instituto puede mejorar la perspectiva de recibir ayuda federal para este importante servicio.

La Comisión, por lo tanto, recomienda que el Instituto Vocacional de Ciegos Adultos se traspase del Departamento de Salud al de Instrucción.

Industrias para los Ciegos. Esta agencia corporativa, adscrita al Departamento de Instrucción, se estableció en 1948. Su propósito es “disponer la rehabilitación social y económica de los ciegos de Puerto Rico brindándoles oportunidad de trabajo remunerado”. Al hacerlo así, cumple un programa muy afín al del Instituto Vocacional de Ciegos Adultos discutido arriba, aunque el adiestramiento que ofrece es incidental al empleo.

Esta agencia debe retener su poderes corporativos, mas no deriva ningún beneficio evidente del mantenimiento de una junta de directores. Además, aunque la Corporación de Industrias para los Ciegos está relacionada a la agencia correspondiente, o sea el Departamento de Instrucción, es preferible su traspaso al propio Departamento que mantener un status indefinido de organismo adscrito.

En consecuencia, la Comisión recomienda que la Corporación de las Industrias para Ciegos se traspase al Departamento de Instrucción, que su Junta de Directores se suprima y que el Gerente General sea nombrado por el Comisionado y sirva a discreción de éste, con la aprobación del Gobernador.

La Escuela de Artes Industriales. Esta Escuela ofrece un curso de dos años en oficios especializados, algo por sobre el nivel

académico de los que ofrece el programa de Artes e Industrias de la División de Educación Vocacional del Departamento de Instrucción, pero por debajo del nivel universitario. El programa está, por lo tanto, mucho más relacionado con la labor del Departamento que con la de la Universidad. En un tiempo, la Escuela se ocupó considerablemente en la preparación de maestros, pero desde la guerra la proporción entre futuros maestros y la matrícula total ha sido tan pequeña que no ofrece suficiente base para justificar la administración de la Escuela por la Universidad.

La Comisión, por lo tanto, recomienda que la Escuela de Artes Industriales se transfiera de la Universidad de Puerto Rico al Departamento de Instrucción.

El Laboratorio Fotográfico. El Laboratorio, que una vez estuvo bajo la supervisión de la Oficina de Puerto Rico en Washington, está adscrito ahora a la Oficina del Gobernador. Presta servicio central de fotografía a todas las agencias del Gobierno y las asesora sobre problemas fotográficos.

Al hacer su decisión en cuanto a dónde debe situarse este organismo, dos consideraciones influyeron en la Comisión; primero, la necesidad de continuar el servicio central que ahora presta a todas las agencias; y segundo, la deseabilidad de aunarlo con otras actividades a las cuales sería especialmente útil. El Laboratorio debe transferirse al Departamento de Instrucción, donde puede prestar valiosa ayuda en muchas formas, particularmente en el Programa de Educación en Comunidad, donde su trabajo puede coordinarse o combinarse con otros medios fotográficos del Departamento. El Director del Laboratorio debe ser nombrado por el Comisionado de Instrucción más bien que por el Gobernador.

La Comisión de Becas. Componen esta Comisión el Presidente y el Vicepresidente del Senado, el Speaker y el Speaker *pro tempore* de la Cámara de Representantes, y el Comisionado de Instrucción. Cumple la importante responsabilidad de otorgar \$135,000 anuales en becas para estudios fuera de la isla, en materias que no se enseñan en el país; de esa suma, \$90,000 están separados para becas de medicina.

Al propio tiempo, la Oficina de Personal tiene a su cargo la administración de todas las becas concedidas a empleados del Gobierno y a los aspirantes a empleados. En este programa se autorizó la suma de \$235,000 para el año en curso.

Un tercer organismo, la Universidad de Puerto Rico, recibe también fondos insulares montantes a \$225,000 para becas en me-

dicina, odontología y veterinaria. El Comité de Becas de Medicina de la Universidad otorga estas becas, así como también aquellas sufragadas de otras fuentes que las del Gobierno insular.

Estas actividades son de suma importancia para la creación de nuevas habilidades y conocimientos en Puerto Rico. Desde 1919, otras agencias aparte de la Comisión de Becas se han desarrollado hasta tal punto que esa gestión puede cumplirse adecuadamente sin que requiera la atención de los altos funcionarios del Senado y de la Cámara. Además, la Comisión cree que la responsabilidad de otorgar becas a presentes y futuros empleados del Gobierno, como parte de un amplio programa de adiestramiento, pertenece por naturaleza a la Oficina de Personal; mientras que la concesión de becas para los estudios de medicina y otros puede hacerse mejor en la Universidad.

Por consiguiente, la Comisión recomienda que se elimine la Comisión de Becas y que se redistribuyan sus funciones como sigue:

- a. A la Oficina de Personal, la responsabilidad de otorgar y administrar becas para el adiestramiento de empleados del Gobierno.
- b. A la Universidad de Puerto Rico, la responsabilidad de otorgar y administrar becas para estudios en materias culturales y campos profesionales. Al otorgar las becas, la Universidad debe asegurarse de que tendrán buena oportunidad de recibirlas otros estudiantes que los de la Universidad de Puerto Rico, y debe considerar la ampliación de la lista de universidades de normas aceptables en todo el mundo, incluyendo la propia Universidad de Puerto Rico, para que asistan a ellas los becarios.

Desarrollo Industrial y Adiestramiento Vocacional. En una sección anterior de este Informe, se recomendó el establecimiento de una Administración de Industria y Comercio. Toda vez que el trabajo de esa Administración en planificar y promover el desarrollo industrial y comercial de la isla depende de la existencia o el fomento de habilidades para las nuevas ocupaciones, la Administración se interesaría vivamente en el programa de Educación Vocacional del Departamento de Instrucción. La matrícula de la Junta de Educación Vocacional no incluye actualmente representantes de ninguna agencia de fomento.

La Comisión, por lo tanto, recomienda que se amplíe la matrícula de la Junta de Educación Vocacional a fin de incluir al Administrador de Industria y Comercio o a su representante.

Archivo Histórico de Puerto Rico. Esta oficina se creó en 1919 para guardar, ordenar, clasificar y catalogar los documentos históricos pertenecientes al Gobierno de Puerto Rico, y para expedir copias certificadas de los mismos. En virtud de una ley aprobada en 1946, se consolidaron en una sola agencia las Oficinas del Archivo Histórico, el Índice Histórico y el Historiador de Puerto Rico. El director de la oficina, oficialmente conocido por Historiador de Puerto Rico, es nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado.

Las funciones confiadas a esta agencia no requieren que mantenga un status independiente. Podría descargarlas con mayor efectividad la Universidad de Puerto Rico. La Universidad se ocupa actualmente en estudios de investigación de historia y literatura puertorriqueñas. Ha establecido un Museo, un Centro de Investigaciones Arqueológicas y una Biblioteca, dedicados todos a estos propósitos. La Oficina del Archivo Histórico podría convertirse en parte importante e integral de este programa, y se beneficiaría de la utilización de los recursos y el personal adiestrado de la Universidad.

Se recomienda que la Oficina del Archivo Histórico se suprima y que sus funciones, incluyendo las del Director, pasen a la Universidad de Puerto Rico.

Junta Conservadora de Valores Históricos. La Junta está compuesta por el Comisionado de lo Interior, el Coronel del Regimiento de Puerto Rico y el Alcalde de San Juan, como miembros *ex-officio*, y otras nueve personas nombradas por el Gobernador. Se estableció principalmente para ocuparse en la conservación y reparación de edificios y otras construcciones de valor histórico, y para coleccionar objetos, libros y documentos de importancia histórica.

Por razones similares a las aducidas con respecto al Archivo Histórico, esta función podría descargarla más cumplidamente la Universidad de Puerto Rico. Además, la responsabilidad de la conservación y reparación de los edificios históricos debe descansar en el Comisionado de lo Interior, más bien que en una junta independiente y de tarea parcial ("part-time"). El Comisionado

es responsable de la conservación y reparación de todos los edificios y construcciones pertenecientes al Gobierno, y tiene medios a su disposición para esa tarea.

Se recomienda que se elimine la Junta Conservadora de Valores Históricos. Sus funciones relativas a la recolección de objetos, libros y documentos de valor histórico, deben traspasarse a la Universidad de Puerto Rico; las relativas a la conservación y reparación de edificios históricos, deben pasar al Departamento del Interior.

Instituto de Literatura Puertorriqueña. El Instituto de Literatura Puertorriqueña está dirigido por un comité formado por el Presidente del Senado, el *Speaker* de la Cámara, el Comisionado de Instrucción, el Canciller de la Universidad, el Presidente del Ateneo Puertorriqueño, el Presidente de la Asociación de Periodistas Puertorriqueños y dos escritores puertorriqueños de nota, nombrados estos últimos por el Gobernador con el consentimiento del Senado. Las funciones del Instituto son seleccionar para premiarlas las mejores obras literarias de autores puertorriqueños y dar a conocer la literatura del país. Está autorizado a invertir anualmente \$2,000 en premios, así como también \$10,000 para la publicación y compra de libros notables de autores puertorriqueños.

Toda vez que las funciones principales del comité de gobierno del Instituto comprenden la evaluación y selección de obras literarias, más bien que la administración de un programa, la forma de organización en comité parece apropiada, ya que son deseables criterios diversos para garantizar la mejor selección.

No hay, sin embargo, razones de peso que justifiquen que el Instituto sea una agencia independiente. Sus oficinas administrativas están actualmente alojadas en locales que provee la Universidad de Puerto Rico. Toda vez que el cultivo de la literatura es germano a los objetivos de la Universidad, la relación de ésta con el Instituto debe afirmarse. El Instituto debe transferirse a la Universidad para fines administrativos; pero, al propio tiempo, sus decisiones sobre otorgamiento de premios y selección de libros deben ser finales, y no sujetas a revisión por los funcionarios universitarios.

Por ley se permite a los miembros *ex-officio* del Instituto designar representantes, con la sola excepción del Comisionado

de Instrucción; creemos que a él también se le debe eximir de la necesidad de participar personalmente.

Se recomienda que el Instituto de Literatura Puertorriqueña se transfiera a la Universidad de Puerto Rico para fines administrativos; que las decisiones del Instituto sobre la concesión de premios y selección de obras sean finales, y no estén sujetas a revisión por los funcionarios de la Universidad; y que se permita al Comisionado de Instrucción nombrar un representante para que participe por él en las deliberaciones del Instituto.

Resumen de Recomendaciones:

1. *La Junta de Gobierno de la Biblioteca Carnegie debe suprimirse y la administración de la Biblioteca debe pasar al Comisionado de Instrucción.*

2. *La Comisión de Radioemisión Pública debe suprimirse y sus funciones transferirse al Departamento de Instrucción.*

3. *Las Escuelas Libres de Música deben pasar al Departamento de Instrucción y su Junta Directiva abolirse. El Director deberá ser nombrado por el Comisionado de Instrucción. Por la naturaleza de este programa, acaso resulte conveniente que el Comisionado nombre una junta asesora, compuesta principalmente de músicos.*

4. *El Instituto Vocacional de Ciegos Adultos debe pasar del Departamento de Salud al de Instrucción.*

5. *La Corporación de Industrias para Ciegos debe transferirse al Departamento de Instrucción; su Junta de Directores debe abolirse, y el Administrador General debe ser nombrado por el Comisionado, para servir a su discreción, con la aprobación del Gobernador.*

6. *La Escuela de Artes Industriales debe pasar de la Universidad de Puerto Rico al Departamento de Instrucción.*

7. *El Laboratorio Fotográfico debe transferirse de la Oficina del Gobernador al Departamento de Instrucción, y su director debe ser nombrado por el Comisionado de Instrucción.*

8. *La Comisión de Becas debe suprimirse y sus funciones redistribuirse como sigue:*

a. *A la Oficina de Personal, la responsabilidad de la concesión y administración de becas para el adiestramiento de funcionarios del Gobierno.*

b. *A la Universidad de Puerto Rico, la responsabilidad de la concesión y administración de becas para estudios en los campos culturales y profesionales. Al otorgar estas becas, la Universidad debe asegurarse de que se le dará una buena oportunidad a estudiantes en otras universidades que la de Puerto Rico; y deberá pensar en la ampliación de la lista de universidades a las que puedan ir los becarios para abarcar a todas las de normas aceptables en el mundo, incluyendo la propia Universidad de Puerto Rico.*

9. *La Junta Insular de Educación Vocacional debe ampliar su matrícula, a fin de incluir en ella al Administrador de Industria y Comercio, o a su representante.*

10. *El Archivo Histórico debe suprimirse y sus funciones pasar a la Universidad de Puerto Rico.*

11. *La Junta Conservadora de Valores Históricos debe suprimirse y sus funciones transferirse como sigue:*

a. *Colección de objetos, libros y documentos, a la Universidad de Puerto Rico.*

b. *Reparación de edificios y monumentos, al Departamento de lo Interior.*

12. *El Instituto de Literatura Puertorriqueña debe pasar a la Universidad de Puerto Rico para efectos administrativos; las decisiones del Instituto con respecto a premios y obras deben ser finales, y no estar sujetas a revisión por los funcionarios universitarios; se le debe permitir al Comisionado de Instrucción que nombre un representante quien actúe por él en las deliberaciones del Instituto.*

Viviendas

Puerto Rico tiene el honor de haber terminado en Puerto Nuevo el mayor proyecto de su tipo en el mundo. Sin embargo,

Puerto Nuevo sólo brinda albergue a unas pocas de las miles familias que necesitan mejores viviendas; por lo tanto, la construcción de viviendas es, y seguirá siendo, un objetivo gubernamental de suma importancia.

La iniciativa del fomento de mejores viviendas con fondos del Gobierno descansa en la Autoridad de Hogares. En virtud de su reciente designación por el Gobernador como Coordinador de Hogares, el Director Ejecutivo de la Autoridad tiene ahora la encomienda de estimular la construcción de hogares por empresas privadas.

No hay ningún problema importante de organización que afecte la construcción de hogares en la zona urbana. Un ajuste menor de naturaleza organizadora que debe hacerse oportunamente es el de la abolición de la Junta de Hogares Modelos y el traspaso de sus funciones a la Autoridad de Hogares. La Junta de Hogares Modelos se distingue singularmente por el hecho de que se costea con una asignación renovable del Tesoro Insular requerida por legislación federal. Cumple una labor valiosa encargándose de la construcción y demostración de hogares modelos y sirviendo de estímulo para el incremento de las edificaciones. Su programa en la actualidad está razonablemente bien coordinado con el de la Autoridad de Hogares de Puerto Rico, ya que las matrículas de sus respectivas juntas de directores tienen miembros comunes a una y a otra. Sin embargo, no existe verdadera necesidad de una agencia separada que se encargue de la función aludida; y la organización resultaría mejor si se eliminara la Junta y se asignara la responsabilidad a la Autoridad de Hogares.

Resumen de Recomendaciones:

1. *La Junta de Hogares Modelos debe abolirse; y sus funciones asignarse a la Autoridad de Hogares.*

Recreación

La recreación organizada es parte importante de la vida del pueblo de Puerto Rico. No sólo resulta el clima casi ideal para la participación y observación de deportes en campo abierto todo el año, sino que el pueblo se ha identificado con el espíritu deportista en sumo grado. El presupuesto corriente incluye asig-

naciones para la recreación que montan a cerca de \$700,000, y una suma adicional de \$250,000 para la construcción de nuevos medios recreativos.

Con una sola excepción, todos los programas recreativos o los operan directamente la Comisión de Parques y Recreos Públicos y la Comisión Hípica Insular, o están bajo el dominio de éstas. La excepción es la Liga Atlética Policiáca, un programa de alcance insular para muchachos, organizado y operado por la Policía, a fin de prevenir la delincuencia juvenil. Se ha indicado que este programa no es función de la policía, y debiera, por lo tanto, transferirse a la Comisión de Parques y Recreo Públicos. Una amplia experiencia, sin embargo, demuestra que su propósito básico —combatir la delincuencia juvenil— tiene mayores probabilidades de buen éxito si lo dirige la Policía. Por esta razón, no es aconsejable que se transfiera este programa.

Todas las demás actividades recreativas, excepto las carreras de caballos, son responsabilidad de la Comisión de Parques y Recreos Públicos. Aunque ésta no fué creada sino hasta 1947, tiene ya un considerable historial legislativo a su favor.

La Comisión Hípica Insular se encarga de la reglamentación y supervisión de las carreras de caballos. En la isla hay tres hipódromos; y los ingresos que el Tesoro Insular recibe de este deporte llegan a unos \$300,000 al año.

No parece que haya necesidad alguna de dos agencias separadas para la supervisión y reglamentación del recreo público. Se ha dicho que debido a su singular naturaleza, los hipódromos deben estar reglamentados por una agencia independiente que no tenga ninguna otra tarea y que pueda responsabilizarse amplia y cabalmente de sus actividades ante el Gobernador, la Asamblea Legislativa y el pueblo. Pero la experiencia no ha probado esta razón, ya que se acepta generalmente que la reglamentación de los hipódromos tal y como está organizada no es satisfactoria.

En consecuencia, la Comisión recomienda que las funciones de la Comisión Hípica Insular se transfieran a la Comisión de Parques y Recreos Públicos y que se suprima la Comisión Hípica.

Además, la reglamentación de los hipódromos, conjuntamente con las actuales actividades de la Comisión de Parques y Recreos Públicos, deben colocarse bajo un sólo Administrador, en lugar de bajo una comisión. Hay varias razones para este criterio. En primer lugar, las funciones de la Comisión son mayormente de

naturaleza administrativa y, por lo tanto, más adecuadas para que las dirija con éxito una sola persona y no una comisión. En segundo lugar lo que existe ahora realmente, tanto en ley como en la práctica, es una administración unitaria. El Presidente de la Comisión de Parques y Recreos Públicos es director ejecutivo de ese organismo, al cual dedica todo su tiempo; los otros miembros sólo prestan servicios parte del tiempo. Tercero, el número de apelaciones, aun incluyendo las que se añadirían por el traspaso de las funciones de la Comisión Hípica, no es tan grande como para ocuparle mucho tiempo al Administrador. En cuarto lugar, toda vez que los estatutos autorizan la apelación ante las cortes de los fallos de ambas comisiones, no hay que preocuparse de que la eliminación de la Comisión pudiera crear un funcionario todopoderoso contra cuyas decisiones no hubiera apelación. La revisión por los tribunales parece ofrecer suficiente garantía, sin necesidad de añadir la de una Comisión de la Rama Ejecutiva.

Por estas razones, la Comisión de Reorganización recomienda que las actividades de la Comisión de Parques y Recreos Públicos y de la Comisión Hípica se adscriban a un sólo Administrador de Parques y Recreos, quien deberá ser un funcionario de tarea completa nombrado por el Gobernador y confirmado por el Senado.

Esta recomendación permitirá, a su vez, que el Gobernador recomiende el traspaso o delegue sus funciones con respecto a la aprobación de los reglamentos hípicos. Esta es gestión que no corresponde al Gobernador si hay un funcionario en la Rama Ejecutiva que pueda encargarse de ella; el propuesto Administrador de Parques y Recreos sería precisamente ese funcionario.

Resumen de Recomendaciones:

1. *La Comisión de Parques y Recreos debe suprimirse y sus funciones, poderes y deberes deben encomendarse a un Administrador de Parques y Recreo, nombrado por el Gobernador y confirmado por el Senado.*
2. *La Comisión Hípica Insular debe suprimirse y sus funciones transferirse al Administrador de Parques y Recreos.*
3. *Las funciones del Gobernador relativas a la aprobación de reglamentos hípicos deben transferirse o delegarse en el Administrador de Parques y Recreos.*

Servicios de Protección

Pocas de las actividades de la Rama Ejecutiva tocan tan de cerca al pueblo como las organizadas para la prevención de daños, el mantenimiento del orden público y la protección de las personas y la propiedad. Bajo los términos de la Carta Orgánica, se asignan iguales responsabilidades al Gobernador en la protección del pueblo que las que constituyen ordinariamente los deberes del jefe ejecutivo en un gobierno democrático. Así, puede llamar a las fuerzas federales de la isla, citar al *posse comitatus*, suspender el derecho del *habeas corpus* y tomar cualquier otra medida necesaria para prevenir o suprimir desórdenes. La autoridad suprema con respecto a la dirección y control de la Policía Insular reside también en el Gobernador.

Actualmente, dentro de la Rama Ejecutiva, los servicios de protección están organizados en una Comisión de la Policía Insular y una fuerza de Policía Insular; un Departamento de Justicia; un Servicio Insular de Bomberos; un Departamento de lo Interior; un Departamento de Hacienda y una Guardia Nacional.

Estas funciones deben reorganizarse para eliminar la existente división de autoridad, y reemplazarla por una responsabilidad fija; consolidar funciones que ahora están dispersas; y sustituir formas inadecuadas de organización con nuevas formas que aseguren una administración satisfactoria. La Comisión por lo tanto, recomienda que se den los pasos necesarios para corregir todas estas deficiencias.

Reorganización de los Servicios Policiacos

Actualmente, la responsabilidad de la administración de los servicios policiacos está dividida entre la Comisión de la Policía y el Jefe de la Policía Insular. La Comisión, compuesta de tres miembros nombrados por el Gobernador y confirmados por el Senado, es una organización de tarea parcial ("part-time"). Tiene la principal responsabilidad en lo tocante a exámenes, reclutamiento, nombramientos y ascensos del personal policiaco; y entiende en los cargos presentados por el Jefe de la Policía que puedan resultar en despidos, suspensiones, destitución o multas. Este, en su calidad de director de la Policía Insular, administra

las actividades diarias de la fuerza y recomienda reglas y ordenanzas de personal a la Comisión de la Policía.

Tal división de la responsabilidad entre la Comisión y el Jefe de la Policía tiende inevitablemente a causar fricción y demora, como ha sucedido algunas veces en el pasado. Todas las circunstancias que han hecho que los estados y las ciudades abandonen esta forma de organización en la dirección de los asuntos policíacos pueden encontrarse en el historial de las relaciones entre la Comisión de la Policía y el Jefe de la Policía en los últimos veinte años en Puerto Rico.

Es ya tiempo de que Puerto Rico siga el ejemplo de la gran mayoría de los estados y ciudades de los Estados Unidos, abandonando una forma arcaica de organización para sustituirla por una dirección civil de los asuntos policíacos que dedique todo su tiempo a esta tarea. Este es un sistema de administrar la fuerza policíaca probado y fructuoso, y adoptado con gran éxito en casi todos los estados y ciudades de los Estados Unidos.

Al considerar la forma en que la Policía Insular debe ponerse bajo la administración civil de funcionarios de tarea completa, la Comisión ha tenido en cuenta tres posibilidades. En primer lugar, ha pensado la conveniencia de recomendar el traspaso de la Policía al Departamento de Justicia, para que se administre bajo la dirección y supervisión del Procurador General. La Comisión rechazó esta posibilidad. Si bien es necesario disponer una íntima relación de trabajo entre las funciones investigadoras de la Policía y las funciones procesales del Procurador General, sólo una parte relativamente mínima del tiempo de la Policía se ocupa en investigaciones. Una parte mucho mayor se invierte en la reglamentación del tránsito y la vigilancia de su cumplimiento, y en la represión y prevención del crimen. Estas gestiones ni exigen, ni deben distraer la atención del Procurador General de sus otras muchas obligaciones. Además, la función policíaca es de tanta importancia en sí que no debe estar subordinada dentro de un departamento, sino que debe residir en un organismo aparte directamente responsable al Gobernador. El mantenimiento de una coordinación íntima entre la tarea de investigación y la del cumplimiento de la ley puede y debe conseguirse sin que sea necesario transferir toda la responsabilidad de la dirección de los asuntos policíacos al Departamento de Justicia.

Una segunda posibilidad es la organización de una agencia de seguridad pública. Generalmente, esa agencia incluye la policía y los servicios de bomberos y, frecuentemente, la inspección de edificios. Si bien este método de organización tiene ciertas ventajas, ya que reduciría el número de funcionarios directamente responsables de informar al Gobernador, la Comisión concluye que la ventaja es más aparente que real. En otras palabras, hay en la actualidad tan poca interrelación de día a día entre los servicios policíacos y los de bomberos, que no existe ninguna exigencia real de relevar al Gobernador de la necesidad de proveer coordinación cuando haga falta.

La tercera posibilidad es nombrar Comisionado de la Policía a un civil que dedique la jornada completa a esa tarea, y a quien se traspasarían todas las responsabilidades que ahora residen en la Comisión y en el Jefe de la Policía Insular, relativas a la dirección y control de los asuntos policíacos. Es ésta la forma de organización que daría los resultados más satisfactorios. El Comisionado debe ser nombrado por el Gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado, para desempeñar su cargo durante la incumbencia del Gobernador, a no ser que éste lo relevara antes; y debe, a su vez, con la aprobación del Gobernador, nombrar al Jefe de la Policía, quien servirá a discreción del Comisionado. El Comisionado debe ser responsable de recomendar, para la aprobación del Gobernador después de revisadas por el Director de Personal, reglas y ordenanzas con respecto a los deberes de los miembros de la fuerza; y de igual manera, deberá formular, para la aprobación del Gobernador, recomendaciones sobre reglas y disposiciones concernientes a los nombramientos, los ascensos y las destituciones de los miembros de la fuerza. Debe ayudarle en todos los asuntos disciplinarios una Junta de Audiencias, de tarea parcial ("part-time") a la cual el Jefe de la Policía recomendará acción sobre multas, traslados, suspensiones o destituciones. Después de las audiencias, la Junta hará sus recomendaciones al Comisionado, cuya decisión será final. La Junta de Audiencias debe consistir de tres miembros, dos nombrados por el Comisionado de la Policía y el tercero por el Presidente de la Junta de Personal, de la Oficina de Personal.

Estos cambios terminarían con la presente dualidad de responsabilidades y la sustituirían por una responsabilidad adscrita a un funcionario civil de tarea completa. Permitirían además,

la eliminación de las nominaciones ejecutivas y las confirmaciones senatoriales de los nombramientos o ascensos de altos funcionarios policíacos. Ese requisito, mientras no existiera un funcionario civil de tarea completa, aparte del Gobernador, encargado de supervisar y controlar los asuntos policíacos, tenía sus virtudes. Pero con el nombramiento de un Comisionado civil de tarea completa, la necesidad desaparece; y el Gobernador y la Legislatura quedarían relevados de la exigencia de participar en los trámites y ascensos.

Traspaso de Otras Funciones de Investigación

En la Parte I de este Informe, la Comisión recomendó que las funciones de la Oficina de Investigación de Juegos Ilícitos se saquen de la Oficina del Gobernador. La mencionada agencia fué creada en 1947, pero no se ha organizado nunca. Su función es totalmente inapropiada a la Oficina del Gobernador, ya que es asunto de mantenimiento de la ley. Por lo tanto, la Comisión recomienda que esas funciones se traspasen al Comisionado de la Policía, para que se administren bajo su supervisión y dirección por la Policía Insular.

En la Parte II de este Informe, la Comisión subrayó la conveniencia de relevar al Tesoro de todas aquellas funciones que no son propiamente adecuadas a la tarea central de un Departamento de Hacienda. Una de estas responsabilidades es la de la investigación de violaciones de leyes y reglamentos sobre el tráfico de drogas y narcóticos. Esta función es apropiada a la Policía Insular y debe, por lo tanto, traspasársele. Como la ley federal requiere que en Puerto Rico la administración de la Ley Harrison "la hagan los correspondientes funcionarios de rentas internas" del Gobierno, será probablemente necesario que el Tesorero, en colaboración con el Comisionado de la Policía, nombre agentes de rentas internas a algunos miembros de ese cuerpo.

Debido a la naturaleza especializada de los deberes que se asignan a la Oficina de Investigación de Juegos Ilícitos y de las funciones de investigación de narcóticos, no sería deseable situar aquéllos y éstas dentro de la estructura del mantenimiento general de la ley. Por lo tanto, ambas funciones deben situarse en divisiones separadas, bajo el Comisionado de la Policía, con jefes que informen directamente al Comisionado.

Problema del Tránsito

Como en muchos otros sitios, en Puerto Rico hay un problema de tránsito de considerable importancia. El número de personas muertas o heridas en accidentes ha ido en continuo aumento y en la actualidad existe un correspondiente estado de alarma pública. A pesar de la preocupación y el interés de todos en este asunto, aun no se han dado los pasos necesarios.

Los elementos de un buen programa de seguridad del tránsito incluyen el informe continuo, consistente y exacto de los accidentes; ingenieros previsores, que construyan carreteras con garantías de seguridad para el tránsito; el examen de automóviles y conductores y la concesión de licencias; la fijación de límites de velocidad y otras reglas necesarias de la carretera; un enérgico programa de cumplimiento de la ley del tránsito; y el castigo rápido y seguro de los transgresores.

En la actualidad, la responsabilidad básica de la seguridad del tránsito está dividida principalmente entre el Departamento de lo Interior y la Policía Insular. La Policía es primordialmente responsable de investigar e informar los accidentes, recoger y recopilar estadísticas sobre éstos y hacer cumplir las reglas y ordenanzas del tránsito. El Departamento de lo Interior construye y mantiene las carreteras, establece las indicaciones necesarias a la seguridad pública, examina y da licencia a los conductores y proclama reglas y ordenanzas del tránsito.

Mientras la responsabilidad esté dividida en esa forma, hay pocas esperanzas de aumentar la seguridad de conductores y peatones. Esencialmente, el interés primordial del Comisionado de lo Interior radica en la construcción y mantenimiento de carreteras y otras obras públicas. Esta es responsabilidad principal que debe requerir y requiere toda su atención. Por otra parte, la Policía Insular desempeña una función de primera línea en cuanto a los accidentes del tránsito, ya que el pueblo la considera generalmente responsable de la protección de sus vidas y haciendas.

Esta división de responsabilidad en cuanto a la garantía del tránsito debe terminar a virtud de la transferencia de la autoridad que ahora reside en el Comisionado de lo Interior al Comisionado de la Policía. El asunto es de tan vital importancia que acaso el Comisionado desee organizar una División de Reglamen-

tación del Tránsito bajo su supervisión, encabezada por un Director del Tránsito que dedique todo su tiempo a esta tarea. La División sería responsable de otorgar las licencias de conductores y vehículos e inspeccionar éstos para ver si tienen defectos mecánicos, a medida que sea factible desenvolver ese programa. La División, asimismo, reuniría y compilaría toda la información relativa al estado del tránsito, a fin de que la Policía Insular pudiera concentrar en la vigilancia de la ley en aquellas regiones donde los riesgos fueran mayores; y a fin de que el Comisionado de lo Interior sepa siempre hasta qué punto los accidentes del tránsito se deban a condiciones de las rutas.

Al propio tiempo, la Comisión recomienda que el Comisionado de lo Interior retenga la responsabilidad de la colocación de luces de tránsito, letreros sobre límites de velocidad y pintura en la superficie de las carreteras. La Policía no tiene talleres ni medios para hacer esos letreros y marcas, y no resultaría económico establecer esos talleres, ya que el trabajo puede hacerse con los medios de que dispone actualmente el Comisionado de lo Interior.

La adopción de las anteriores recomendaciones es esencial si queremos que las calles y carreteras ofrezcan seguridad, tanto para el conductor como para el viandante. Sin embargo, no se logrará todo el beneficio de esta reorganización a no ser que se mejore correspondientemente la administración del castigo a los violadores de la ley. El número de casos pendientes hoy ante las cortes es tan grande que con frecuencia no se exige a los violadores de la ley del tránsito que comparezcan dentro del período estatutario de 120 días, a responder de una acusación y, por lo tanto, se libran del castigo totalmente. Además, la escala de multas y penalidades es tan baja que la posibilidad del castigo no sirve en realidad para detener a los posibles transgresores. Se está considerando el establecimiento de una corte especial de tránsito para la zona metropolitana, como se ha hecho en muchas ciudades. Si las reformas que afectan a la Rama Judicial no estuvieran fuera del alcance de la Comisión de Reorganización, esta proposición recibiría su fuerte endoso.

Corporación de Industrias de Prisiones

La Corporación de Industrias de Prisiones se creó como una corporación pública independiente, adscrita al Departamento de

Justicia. El propósito fué establecer industrias para la producción de artículos a fin de proveer alguna forma de empleo en las instituciones penales y correccionales de la isla; y ofrecer a los prisioneros una oportunidad de adquirir entrenamiento y habilidades que los prepararan para ganarse la vida en el futuro. Se adoptó la forma corporativa para dar a la organización la flexibilidad necesaria al eficiente desempeño de su cometido.

El cuerpo dirigente de la Corporación consiste de una Junta de Directores compuesta del Procurador General como Presidente y miembro *ex-officio* y otras cuatro personas nombradas por el Consejo Ejecutivo. La experiencia demuestra que el papel que desempeña la Junta de Directores de la Corporación carece de importancia, y que ha sido el Procurador General quien de hecho ha dirigido y supervisado los trabajos. No hay ninguna razón válida, por lo tanto, para que la Junta continúe en existencia. Sus funciones deben transferirse al Procurador General y dársele a éste poderes para nombrar al Gerente General de la Corporación.

Se recomienda que la Corporación de Industrias de Prisiones retenga su forma corporativa; que su Junta de Directores se suprima y sus funciones se traspasen al Procurador General, incluyendo el poder de nombramiento del Gerente General.

Junta de Libertad Bajo Palabra

La Junta de Libertad Bajo Palabra está compuesta de tres miembros nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. Se creó para poner en libertad bajo palabra a personas confinadas en cualquier institución penal de Puerto Rico y para supervisar la rehabilitación moral y económica del delincuente. Supervisa también la conducta de las personas puestas en libertad bajo palabra por las cortes insulares, o bajo perdón condicional otorgado por el Gobernador. La Junta está adscrita al Departamento de Justicia. Su presupuesto anual está incluido en el del Departamento, y el Procurador General aprueba los nombramientos que hace el Presidente de la Junta.

Aunque el sistema de junta parece apropiado para el desempeño de las funciones indicadas arriba, la Junta de Libertad bajo Palabra no debe continuar en su presente status. Su traspaso al Departamento daría oportunidad al Procurador General de es-

tablecer una coordinación completa entre esta agencia y otras del Departamento, tales como la Corporación de Industrias de Prisiones y el Negociado de Prisiones, que cumplen importantes funciones en la corrección penal. Esta coordinación puede intensificarse si se dan poderes al Procurador General para que nombre los miembros de la Junta por el término de seis años que dispone el estatuto.

No obstante, las decisiones de la Junta con respecto al otorgamiento de perdones bajo palabra deben ser finales, y no estar sujetas a revisión por el Procurador General, con el objeto de mantener la independencia de la Junta en el cumplimiento de esta función.

Se recomienda que la Junta de Perdones pase al Departamento de Justicia; que sus miembros sean nombrados por el Procurador General por los términos que dispone ahora la ley; pero que las funciones de la Junta con respecto a la concesión de perdones, sean finales y no estén sujetas a revisión por el Procurador General.

Resumen de Recomendaciones:

1. *Las funciones de la Comisión de la Policía Insular y del Jefe de la Policía deben transferirse a un Comisionado de la Policía, que sea un civil y que dedique todo su tiempo a esa tarea; deberá servir el mismo término que el Gobernador, sujeto a destitución por éste; la Comisión de la Policía Insular debe abolirse; y el Jefe de la Policía debe ser nombrado por el Comisionado de la Policía y desempeñar su cargo a discreción de éste.*

2. *Los deberes del Jefe de la Policía y de todos los demás miembros de la Policía Insular, serán prescritos por el Comisionado de la Policía, con la aprobación del Gobernador.*

3. *Las reglas y ordenanzas que gobiernen el nombramiento, promoción, suspensión, traslado y separación de todo el personal de la Policía Insular, con excepción del Jefe, deben ser formuladas por el Comisionado de la Policía, revisadas por el Director de Personal y aprobadas finalmente por el Gobernador, a fin de que no sea necesaria la confirmación senatorial.*

4. *El Comisionado de la Policía deberá utilizar hasta el máximo los servicios del Director de Personal en la administración de las reglas y reglamentos que se aprueben.*

5. *Todos los cargos presentados por el Jefe de la Policía en*

casos relativos a multas, traslados, suspensiones o destitución deberán referirse a una Junta de Audiencias de tres miembros de tarca parcial ("part-time") nombrados dos de ellos por el Comisionado de la Policía y el tercero por el Presidente de la Junta de Personal en la Oficina de Personal. Las recomendaciones de esa Junta deberán referirse al Comisionado de la Policía, cuya decisión será final.

6. *La Oficina de Investigaciones de Juegos Ilícitos debe abolirse y sus funciones transferirse al Comisionado de la Policía.*

7. *Las funciones relativas a la investigación de drogas y narcóticos del Departamento de Hacienda deben transferirse al Comisionado de la Policía, quien organizará para esos fines una división separada bajo la dirección de un funcionario responsable directamente al Comisionado.*

8. *Todas las funciones relativas a licencias para automóviles y seguridad del tránsito, a cargo del Comisionado de lo Interior y de la División de Vehículos Motorizados del Departamento de lo Interior, deben transferirse a la Policía Insular, excepto aquellas funciones de marcar las carreteras y de colocar las señales y las luces de tránsito. Las funciones aludidas deberán organizarse bajo la autoridad del Comisionado de la Policía en una División de Reglamentación del Tránsito que dedicará todo su tiempo a esa tarea y quien será nombrado por el Comisionado, responsable directamente a él y desempeñará su cargo a discreción del Comisionado.*

9. *La Corporación de Industrias de Prisiones deberá retener su naturaleza corporativa. Su Junta de Directores debe abolirse y sus funciones transferirse al Procurador General, incluyendo autoridad para nombrar un gerente general, sujeto a la aprobación del Gobernador.*

10. *La Junta de Perdones debe transferirse al Departamento de Justicia y sus miembros nombrarlos el Procurador General; pero las decisiones de la Junta en el otorgamiento de perdones deben considerarse finales, no sujetas a revisión por el Procurador General.*

Abastecimiento de Agua, Energía Eléctrica y Alcantarillado

El pueblo de Puerto Rico, a través de la Asamblea Legislativa, ha puesto sobre el Gobierno la responsabilidad de la producción y distribución de toda la energía eléctrica, el abasteci-

miento de agua potable y la recolección y canalización de las aguas negras.

Cumplen estas funciones tres agencias distintas: el Servicio de Riego de Isabela, la Autoridad de Fuentes Fluviales y la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados. Estas agencias, en conjunto, tienen propiedades que valen muchos millones de dólares, incluyendo represas, plantas generadoras de vapor, una planta eléctrica flotante, líneas de transmisión y acueductos y alcantarillados.

El Servicio de Riego de Isabela, la Autoridad de Fuentes Fluviales y la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados

El Servicio de Riego de Isabela se estableció en 1919, como parte del Departamento de lo Interior. Su misión primaria fué la de construir y operar un proyecto de riego de aproximadamente 13,000 acres en las cercanías de Isabela y Aguadilla. El Servicio ha continuado como una empresa relativamente pequeña, que da empleo todo el tiempo a poco más de 200 personas. Sus ingresos por la venta de energía son aproximadamente diez veces mayores que los del riego.

La Autoridad de Fuentes Fluviales es una corporación pública establecida por la Asamblea Legislativa. Es la sucesora de otra agencia que se denominó Utilización de Recursos Fluviales, creada en 1927 como un negociado del Departamento de lo Interior. Según se declara en la ley constituyente, la Autoridad de Fuentes Fluviales fué creada "con el propósito de conservar, fomentar y utilizar y ayudar a la conservación, fomento y utilización de los recursos fluviales y de energía en Puerto Rico, a fin de poner a disposición de los habitantes de la isla, con la mayor amplitud económica posible, los beneficios resultantes, y promover de esta forma el bienestar general y aumentar el comercio y la prosperidad". La producción de energía eléctrica es la función principal de la Autoridad y en tal orden sirve directamente a más del 90 por ciento de los consumidores de energía eléctrica en la isla. El riego es un programa secundario de la Autoridad, que realiza como agente operador del Servicio de Riego de la Costa Sur de Puerto Rico. Aunque este servicio es nominalmente parte del Departamento de lo interior, la Autoridad mantiene sus propiedades y las administra, y su Director Ejecutivo es Jefe de Ingenieros del Servicio.

La Autoridad de Acueductos y Alcantarillados es también una corporación pública, una consolidación del Servicio Insular de Alcantarillados y el Servicio de Acueductos de Puerto Rico. Ambos se consolidaron en 1945, para constituir la presente Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico. La Autoridad posee y opera todos los sistemas de acueductos y alcantarillados de la isla. En adición, se ha hecho cargo y opera la planta de energía eléctrica de Vieques.

La presente organización de estas actividades suscita dos cuestiones. En primer lugar, cabe preguntarse si es buena política organizar actividades de riego conjuntamente con la producción de energía, o si las primeras deben estar adscritas al Departamento de Agricultura. Ciertamente que el riego tiene por único objeto reclamar terrenos de otra forma improductivos para sumarlos a los de labrantío. De igual forma, los agrónomos especialistas que trabajan en el Departamento de Agricultura y Comercio pueden explicar mejor a los cosecheros las técnicas agrícolas, que los productores y distribuidores de energía para el público.

Por otra parte, no hay pruebas substanciales de que la presente administración consolidada del riego y la energía no esté funcionando bien. Además, aunque el objetivo básico del riego es muy distinto al de producir y distribuir energía, la misma agua se utiliza para ambos propósitos. Parece mucho más conveniente que los conflictos sobre las fuentes fluviales los arreglen la Autoridad de Fuentes Fluviales y el Servicio del Riego de Isabela que pedir al Gobernador que intervenga en esos asuntos, como podría ocurrir fácilmente si las funciones del riego se traspasaran a la Agricultura. Por estas razones, debe mantenerse la presente consolidación de estos servicios.

La segunda pregunta alude a la deseabilidad de que sean tres agencias las que se encarguen de producir y distribuir la energía. La Comisión estudió concretamente la necesidad del mantenimiento del Servicio del Riego de Isabela como agencia separada, y la de la operación por la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de la planta eléctrica de Vieques.

No se ha encontrado ninguna razón que justifique el presente arreglo, y la Comisión, por lo tanto, recomienda que las funciones del Servicio del Riego de Isabela se traspasen a la Autoridad de Fuentes Fluviales y que, igualmente, se le traspase la planta eléc-

trica de Vieques, hoy bajo la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados.

Muchos aspectos de estos cambios deben estudiarse antes de hacerlos. Por ejemplo, las tarifas que cobran el Servicio de Riego de Isabela y la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados por la energía eléctrica, son distintas a los tipos que carga la Autoridad de Fuentes Fluviales; de ahí que los usuarios de la energía que producen las agencias primeramente mencionadas teman el aumento en las tarifas que pudiera resultar de esta consolidación. En segundo lugar, el Servicio de Riego de Isabela tiene varias obligaciones pendientes y además recibe ciertos ingresos. Si se hace el traspaso, hay que determinar el grado en que la Autoridad de Fuentes Fluviales deba asumir estas obligaciones y obtener los ingresos. En tercer lugar, los empleados del Servicio del Riego están bajo las disposiciones de la Ley de Personal, mientras que los de Fuentes Fluviales no lo están. Será necesario, por lo tanto, hacer ciertos ajustes, y es importante desde el punto de vista del espíritu de cuerpo que se hagan con la debida comprensión. Las mismas consideraciones se aplican al traspaso de la planta de Vieques a la Autoridad de Fuentes Fluviales. Ninguna de estas consideraciones es de tal naturaleza como para invalidar la recomendación de la Comisión. Pero al propio tiempo, ésta reconoce plenamente la complejidad de los problemas envueltos y la necesidad de solucionarlos satisfactoriamente antes de hacer los traspasos.

Comisión del Riego de Isabela. La Comisión del Riego de Isabela se creó en 1919 para fijar los límites geográficos de un distrito de riego temporero y de otro permanente en Isabela, y para determinar qué tierras de regadío debían incluirse. Al finalizar su trabajo, la Comisión radicó las listas de las parcelas incluídas en el Distrito Permanente del Riego y los correspondientes mapas; y después, según las disposiciones del estatuto, clausuró los trabajos el 30 de junio de 1939.

En 1942 se creó otra Comisión para modificar los límites del Distrito y fijar otros nuevos. Los viejos límites quedaron afectados por acontecimientos posteriores a 1938, especialmente por la construcción de una base aérea en Aguadilla. Componen la Comisión del Riego de Isabela los Comisionados de Agricultura, Trabajo e Interior o sus representantes; y dos representantes de los terratenientes comprendidos en el Distrito del Riego. El

Servicio del Riego de Isabela provee los empleados, el equipo y los materiales que necesita la Comisión.

La Comisión ha venido trabajando desde la fecha en que se creó, pero no ha podido terminar su tarea. La ley de 1942 dispone que cese en sus funciones al completar esa tarea y que el Gobernador podrá citarla a reunión en cualquier momento.

Si el Servicio del Riego de Isabela se traspasa a la Autoridad de Fuentes Fluviales, como hemos recomendado, la Comisión no tendría razón de ser. Sus deberes podría desempeñarlos eficazmente la Autoridad como parte de su función general de administrar el sistema de riego. Además, el procedimiento de incluir y excluir del Distrito parcelas de tierras adquiriría así un mayor grado de flexibilidad, ya que decisiones adecuadas podrían hacerse con mayor rapidez por una agencia encargada todo el tiempo de la administración diaria del Servicio del Riego, que por una agencia temporera.

Se recomienda que la Comisión del Riego de Isabela se suprima y sus funciones pasen a la Autoridad de Fuentes Fluviales.

Resumen de Recomendaciones:

1. *El Servicio de Riego de Isabela debe consolidarse con la Autoridad de Fuentes Fluviales.*
2. *La planta de energía eléctrica que funciona en la Isla de Vieques bajo la dirección de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, debe transferirse a la Autoridad de Fuentes Fluviales.*
3. *La Comisión del Riego de Isabela debe abolirse y sus funciones traspasarse a la Autoridad de Fuentes Fluviales.*

Obras Públicas

Puerto Rico tiene un importante programa de obras públicas. Un pueblo necesitado con urgencia de nuevos hogares, mejoras en la salud e instituciones educativas y de bienestar, y un Gobierno que se ocupa extensamente en empresas de servicio público, traen como resultado el que gran parte de los ingresos anuales del fisco se invierta en obras públicas. No obstante, a pesar de su amplitud e importancia, el programa no adelanta con la celeridad proyectada. Los fondos se han asignado más rápidamente

que lo que se invierten. La acumulación de fondos sin gastar es mudo testimonio del aumento en el número de las obras rezagadas.

Toda una serie de dificultades entorpece la construcción de obras públicas. El Gobierno conoce bien la situación y ha dado una serie de pasos para remediarla. Importantes entre éstos son la mejora de las prácticas de tasación por el Departamento de Hacienda y el establecimiento de un Tribunal de Expropiación Forzosa, medidas que tienden a facilitar la adquisición de tierras con mayor prontitud. Constituye también una medida beneficiosa el traspaso del Comité de Diseño de Obras Públicas al Departamento de lo Interior, para centralizar así la responsabilidad de los diseños.

Mas estos son sólo pasos iniciales; hay que dar otros. El ajuste de las organizaciones, así como también el esclarecimiento de la relación entre las agencias y la simplificación de los trámites de obras públicas, mejorarían notablemente el programa y acelerarían la construcción de obras.

Una Sola Agencia de Construcciones

El Gobierno mantiene dos organismos para la construcción de obras, el Departamento de lo Interior y el Programa de Emergencia de Guerra. El primero de éstos, el Departamento de lo Interior, diseña, construye, inspecciona y mantiene las carreteras y los edificios pertenecientes al Gobierno, con excepción de las obras de las corporaciones públicas y las de los municipios costeadas con fondos insulares. Es responsable del sistema insular de carreteras. Las escuelas y los hospitales constituyen el grueso de su programa de obras. No posee prácticamente ningún equipo de construcción, y son pocos los trabajadores que figuran en las nóminas del Gobierno. Como resultado, la mayoría de las obras, así como también algunos planos e inspección de edificios, están a cargo de empresas privadas bajo contrato.

La segunda agencia de obras es el Programa de Emergencia de Guerra, organismo temporero creado en 1942 para ejecutar proyectos que utilizaran brazos que de otra forma hubieran estado desocupados debido a las condiciones originadas en la guerra. El Programa del PEG incluye la construcción y reparación de carreteras, edificios, sistemas de alcantarillado y acueductos, par-

ques y cementerios, tanto para el Gobierno insular como para los municipios y, ocasionalmente, para las corporaciones públicas. Rara vez hace las obras por contrato. Ejecuta los trabajos su propia fuerza obrera, utilizando para ello su equipo de construcción, el único de alguna importancia que posee el Gobierno.

Estas dos agencias no construyen todas las obras públicas. Las corporaciones públicas se encargan de la mayoría de sus obras, y algunas agencias, tales como la Comisión de Parques y Recreos Públicos y el Servicio de Bomberos, hacen gran parte de sus obras con sus propios empleados.

El mantenimiento por el Gobierno de dos agencias de construcción resulta poco económico e ineficiente. Por lo tanto, se recomienda que los proyectos de obras públicas del PEG, conjuntamente con su equipo y dotación de trabajadores, se transfieran al Departamento de lo Interior. Como parte de este programa de consolidación del diseño y construcción de obras públicas, se deben revisar cuidadosamente las exenciones del control central que se han otorgado al Administrador del PEG, a fin de determinar cuáles deben concederse también al Comisionado de lo Interior.

La función de obras públicas del Programa de Emergencia de Guerra debe transferirse al Departamento de lo Interior. En otra parte de este Informe se recomendó que los programas de centros maternos diurnos y estaciones de leche, se traspasaran del Programa de Emergencia de Guerra a otras agencias.

Las proposiciones anotadas arriba, traerían ciertas ventajas. El Comisionado de lo Interior podría dedicar todo su tiempo a las obras públicas, aspecto importante y extenso del Gobierno. Las agencias gubernamentales, las corporaciones y los municipios, harían sus peticiones de planos, obras o mantenimiento de servicios a un solo organismo. Si sólo hay una agencia dedicada a estos asuntos pueden utilizarse mejor las destrezas de la ingeniería. Con los trabajadores y el equipo del Programa de Emergencia de Guerra, el Departamento de lo Interior podría encargarse directamente de gran parte de las obras, siempre que ello resultara más económico que la construcción por contrato con empresas privadas. Libre de ciertos controles, el Departamento podría acelerar el programa de construcción de obras.

Relaciones entre Agencias

La Comisión estudió dos etapas el programa de obras pú-

blicas que podrían mejorarse, como resultado de una mayor clarificación y fijación de responsabilidades.

La primera de éstas se refiere a la planificación de las obras públicas. Desde su establecimiento en 1942, la Junta de Planificación se ha tomado, como le correspondía, la iniciativa de la planificación. A través de su responsabilidad en el desarrollo del programa general de fomento para el Gobierno y de su control sobre la utilización de la tierra, ha participado considerablemente en la planificación de obras públicas. Planifica programas generales y se ocupa también en la revisión detallada de la ubicación de solares y del diseño de edificios en general. Más recientemente, los departamentos han comprendido su responsabilidad de planificación en el orden de las obras públicas. Tal es el caso del Departamento de Salud con los hospitales, del de lo Interior con las carreteras y del de Instrucción con los edificios escolares. Los otros departamentos deberían seguir ese sistema.

El segundo punto a considerar es el de las relaciones entre el Departamento de lo Interior y aquellas agencias que requieren la construcción de edificios. En su función de agente diseñador y constructor, el Departamento ha actuado hasta cierto punto más como una agencia de control que como una de servicio. En consecuencia, sus relaciones con los otros Departamentos del Gobierno han sufrido deterioro. Podrían mejorarse si el Departamento de lo Interior diseñara y construyera obras públicas de acuerdo con la orientación y los planos de la agencia interesada y de la Junta de Planificación.

El Sistema de Obras Públicas

El procedimiento para obtener las tierras y diseñar y construir los edificios a través de las vías regulares del Gobierno es complejo y tardío. El tiempo que transcurre entre la asignación de fondos para una obra y la terminación de ésta puede llegar a ser de varios años. Es posible que en el procedimiento participen no una sino varias veces, la agencia interesada, la Junta de Planificación, los Departamentos de lo Interior, Hacienda y Justicia, el Programa de Emergencia de Guerra y el Negociado de Permisos. La mayor parte de los trámites del proceso son necesarios, pero no así otros. Se lograría algún grado de simplificación si el Negociado de Permisos se traspasa a la Junta de Planificación

y el Programa de Emergencia de Guerra se consolida con el Departamento de lo Interior.

Pero seguramente será necesario un análisis más detenido antes de eliminar los factores principales que ocasionan la tardanza. Un campo fructífero a la investigación con miras a obviar dilaciones y conflictos es el de la duplicación de actividades de varias agencias encargadas de tasar las tierras para adquirir las el Gobierno.

Más adelante en este Informe, la Comisión recomienda que se establezca un cuerpo de Gerencia Administrativa en el Negociado del Presupuesto. Se recomienda que uno de los primeros proyectos de este cuerpo, proyecto de gran prioridad, debe ser el análisis cuidadoso del procedimiento de obras públicas y las relaciones entre los departamentos y las agencias correspondientes.

Resumen de Recomendaciones:

1. *La responsabilidad en el diseño y construcción de obras públicas debe recaer en un sólo organismo, a saber: el Departamento de lo Interior. A ese fin, el Programa de Emergencia de Guerra debe suprimirse y sus funciones transferirse al Departamento de lo Interior.*

2. *Como parte del programa de consolidación de la actividad de obras públicas en el Departamento de lo Interior, hay que hacer una completa revisión de las exenciones del control central de que ha dispuesto el Administrador del Programa de Emergencia de Guerra, a fin de determinar el grado en que esas exenciones deban concederse también al Comisionado de lo Interior.*

3. *La propuesta División de Gerencia Administrativa del Negociado del Presupuesto deberá hacer un estudio de los aspectos que comprende el trámite de obras públicas desde la asignación de fondos hasta la terminación de las obras, con el objeto de esclarecer la relación entre agencias, simplificar el procedimiento y evitar las dilaciones. Lo que más urge en este estudio es una revisión de la duplicación de actividades de varias agencias encargadas de la tasación de tierras para adquirirlas el Gobierno.*

Funciones Ministeriales

En partes anteriores de este Informe, la Comisión presenta sus conclusiones con respecto a las actividades de las principales

agencias de servicio de la Rama Ejecutiva y de las principales organizaciones adscritas a aquéllas. Entre las agencias restantes, sin embargo, se destaca la Oficina del Secretario Ejecutivo, en donde se realizan muchas de las funciones ministeriales del Gobierno.

La Oficina del Secretario Ejecutivo

Originalmente, el Presidente de los Estados Unidos nombra el Secretario de Puerto Rico quien era miembro del Consejo Ejecutivo. Después, se enmendó la Carta Orgánica para cambiarle el título a ese funcionario por el de "Secretario Ejecutivo", disponiéndose que lo nombrara el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado, y que no fuera miembro del Consejo Ejecutivo. Por reciente legislación se creó la Oficina del Primer Secretario Ejecutivo Auxiliar, a fin de relevar al Secretario Ejecutivo de ciertos deberes rutinarios para que fuera el auxiliar principal del Gobernador electivo.

La Comisión ha presentado en la Parte I de este Informe las razones que tuvo para recomendar que se suprimiera la presente dualidad de responsabilidades del Secretario Ejecutivo, y que esta plaza volviera a su anterior status. Esta recomendación, además de proveer al Gobernador de ayuda auxiliar efectiva, reinstalaría al Secretario Ejecutivo como funcionario que, a la manera del secretario de estado en la mayoría de los estados, se encargue de gran número de necesarios deberes ministeriales.

El Comité no ha intentado hacer un examen completo de las múltiples funciones del Secretario Ejecutivo. Estas incluyen la responsabilidad de verificar las firmas y el sello de los notarios públicos, y todas las firmas de los jefes de departamentos y agencias, la expedición de pasaportes, la certificación de los estatutos, la emisión de certificados de incorporación o disolución de corporaciones, el registro de las marcas de fábrica y otros muchos deberes.

Muchas de estas funciones se ejecutan bien por el Secretario Ejecutivo. Al propio tiempo, debe hacerse un estudio completo de todas estas obligaciones a fin de transferir cualquiera que pudiera administrarse mejor por otra agencia de la Rama Ejecutiva. El nuevo cuerpo de Gerencia Administrativa del Negociado del Presupuesto que la Comisión ha recomendado en otra parte de este Informe podría hacer, en el momento oportuno, un estudio más completo de este asunto.

En añadidura, adscritas a la Oficina del Secretario Ejecutivo hay tres agencias que de hecho son independientes y, por lo tanto, no sujetas a supervisión alguna. Estas agencias son la Oficina Administrativa de las Juntas Examinadoras y de Registro, la Oficina del Inspector de Cooperativas y la Oficina Insular de Veteranos. En parte anterior de este Informe se ha recomendado el traspaso de la Oficina del Inspector de Cooperativas al Departamento de Agricultura y Comercio y el de la Oficina Insular de Veteranos al Departamento del Trabajo. La Oficina Administrativa de Juntas Examinadoras y de Registro se considera a continuación.

Oficina Administrativa de Juntas Examinadoras y Juntas de Registro

Esta oficina fué creada en 1946, adscrita a la Oficina del Secretario Ejecutivo. Tenía por objeto centralizar en una unidad administrativa todas las actividades de servicio de las juntas de exámenes y registro, para simplificar y facilitar su tarea. El Director de la Oficina pasó a ser Secretario-Tesorero de unas 15 juntas, y se le encargó la tarea de certificar la asistencia de los miembros, llevar las actas de las reuniones, custodiar todos los registros, archivos y documentos y nombrar al personal subalterno.

Por ser una agencia adscrita, la Oficina Administrativa ha carecido de adecuada supervisión desde que se creó y ha venido desempeñando sus funciones como organismo autónomo. Toda vez que sus actividades deben ser supervisadas por algún funcionario, proponemos la eliminación de la Oficina y el traspaso de sus funciones al Secretario Ejecutivo. En esta forma, el Secretario Ejecutivo tendrá plena autoridad para manejar los asuntos administrativos como considere mejor y, al propio tiempo, habrá plena garantía de que la función se cumpla bajo supervisión competente.

Se recomienda la abolición de la Oficina Administrativa de las Juntas Examinadoras y Juntas de Registro y el traspaso de sus funciones al Secretario Ejecutivo.

Resumen de Recomendaciones:

1. *La Oficina Administrativa de las Juntas Examinadoras y Juntas de Registro debe abolirse y sus funciones pasar al Secretario Ejecutivo.*

V. MEJORAS EN LA ADMINISTRACION DEPARTAMENTAL Y DE AGENCIAS

La Comisión de Reorganización no ha incluido en sus estudios la investigación detallada de la forma en que están organizados internamente los departamentos y las agencias. Hacerlo así hubiera necesitado de mucho más tiempo del que la Comisión disponía, y hubiera distraído la atención de su tarea principal que fué la de examinar la organización global de la Rama Ejecutiva.

Sin embargo, la Comisión considera que son pertinentes algunos comentarios breves relativos a la organización y administración de los departamentos. El efecto de las recomendaciones anteriores de este Informe, sería reducir a 23 el número de agencias, aparte de la Oficina del Gobernador, que informan directamente a éste. Tal efecto es fácil de señalar, pero extremadamente difícil de plena realización. Los beneficios de la reorganización dependerán principalmente de la habilidad con que los directores de cada uno de estos veintitrés departamentos y agencias provean la iniciativa y la supervisión efectivas para las actividades que se consolidan bajo su respectiva dirección. Si quieren lograrlo, tendrán que esforzarse como nunca antes en vigorizar la gerencia administrativa en el nivel departamental y de las agencias.

Es sólo recientemente cuando se han hecho esfuerzos especiales para mejorar la oportunidad de los jefes de departamentos en la gerencia de los programas bajo su supervisión. El propio impulso del desarrollo económico y social ha impuesto muchas responsabilidades nuevas a los departamentos y agencias, y ha aumentado mucho el número de servicios que tradicionalmente

prestaban. La necesidad de una mejor gerencia departamental ha hecho que los jefes de ciertos departamentos, tales como el de Instrucción y Hacienda, tomen acuerdos para practicar estudios de sus agencias con miras a una organización más eficiente y económica. El nuevo interés en la mejor gerencia va apareciendo también en otros departamentos. Estos síntomas son saludables.

Esencialmente, los jefes de departamentos y agencias tienen una doble responsabilidad. Son los funcionarios principales en quienes descansa el Gobernador para que le ayuden al desarrollo de nuevos programas y nuevos objetivos. Son, de igual forma, los jefes ejecutivos de organizaciones que proveen los servicios del Gobierno. Para cumplir estas responsabilidades, necesitan la autoridad correspondiente y un cuerpo de auxiliares adecuado.

Un objetivo principal de las recomendaciones de la Comisión en la Parte IV, además del de reducir el número de organizaciones separadas, ha sido dar la mayor flexibilidad en las determinaciones de la organización interna, a virtud de recomendar el traspaso de funciones al director de la agencia, para que las organice bajo su supervisión en la forma que juzgue conveniente. Mientras más se siga esta práctica, mejor será la organización de departamentos y agencias, y más responsabilidad se podrá exigir de éstas en cuanto a la eficiencia y la economía. Un segundo objetivo ha sido el de responsabilizar mejor a los funcionarios subalternos ante los jefes de departamentos y agencias, recomendando para estos últimos autoridad de nombramiento y destitución sobre aquéllos.

El cumplimiento de la responsabilidad y el ejercicio de la autoridad de los jefes de departamentos dependerán inicialmente del éxito que logren en la delegación de funciones que no es necesario que descarguen personalmente. La misma campaña sistemática que ha hecho el Gobernador a fin de relevarse a sí mismo de la rutina, deben hacerla los jefes de departamentos y agencias en general. La Comisión ha encontrado que la mayoría de estos funcionarios están tan sobrecargados de tareas rutinarias que bien poco tiempo les queda para lo demás. Mientras perdure esa condición pocas esperanzas hay de que los funcionarios puedan brindar el nuevo liderato que de ellos se espera para la reorganización.

De manera que, la clave de una mejor gerencia departa-

mental es un cuerpo de auxiliares más adecuado. Es precisamente en sus auxiliares que los jefes de departamento deben delegar la rutina; y es también a sus auxiliares a los que deben pedir ayuda para desenvolver e instalar mejores planes de reorganización, formular presupuestos que contengan más datos, y permitirles asumir a esos departamentos un mayor grado de responsabilidad en la planificación. Y es a sus auxiliares a quienes los jefes de departamento deben pedir ayuda para buscar el tipo de persona que pueda hacer, en su lugar, estas tareas. Desgraciadamente, hay una gran escasez de personal. Las perspectivas de fomentar el personal adecuado dependen principalmente de la disposición de los jefes de departamentos y agencias a invertir parte totalmente desproporcionada de su tiempo en encontrar personas con la disposición necesaria y fomentarles esa capacidad de servicio. Es ésta una incitación digna de los mejores esfuerzos de los líderes de la Rama Ejecutiva.

VI. CONTINUACION DEL FOMENTO DE LA BUENA ADMINISTRACION

Tan imposible resulta esbozar un plan para la organización de la Rama Ejecutiva que sea válido por veinte años —o siquiera diez— como poco práctico para una familia decidir que su hogar, amueblado según las necesidades de hoy, deberá continuar exactamente en esa disposición aun cuando la familia se multiplicara y su composición cambiara totalmente. Para que una casa sirva en todo momento de la manera más adecuada y conveniente a las exigencias vitales de sus ocupantes, es necesario ordenarla en cierta forma, reordenarla y reorganizarla a tenor con los cambios que ocurran en el hogar. De igual forma, hay que disponer y organizar la Rama Ejecutiva y cambiar esa disposición y organización cuando fuere necesario a fin de que sirva en todo momento al pueblo de la manera más eficiente y económica, según varíen las circunstancias.

Es, por lo tanto, imposible trazar en detalle un plan de organización de la Rama Ejecutiva que sea siempre tan válido como pudiera serlo hoy. Por el contrario, la disposición debe cambiarse cuando surja la necesidad. Sólo si el plan se va adaptando continuamente a las nuevas necesidades, podrá el pueblo de Puerto Rico tener alguna garantía de que la organización de su Gobierno sea lo mejor posible en todo momento.

Más aún: el pueblo necesita saber que su Gobierno es tan eficiente y económico como una buena ama de casa. Debido a que los ingresos son demasiado reducidos para hacer frente a todas las necesidades, el Gobierno debe buscar negociaciones ventajosas en el descargo de sus funciones, de igual manera que una frugal ama de casa siempre está atenta a la oportunidad de aprovechar el ingreso de la familia para que satisfaga el mayor número de

necesidades. Hay muchas formas en las que el Gobierno puede encontrar buenas oportunidades, pero muy pocas de éstas se encontrarán a no ser que se haga responsable a alguien de buscarlas.

En otras palabras, la buena organización no garantiza por sí misma la eficiencia y la economía. Estas no son cosas que se logran automáticamente sino que son objetivos que se consiguen sólo en virtud de organizarse para realizarlos. La buena organización de la Rama Ejecutiva en su conjunto es, por lo tanto, el primer paso hacia la máxima eficiencia y economía; pero el esquema de organización debe comprender en sí mismo las disposiciones necesarias para continuar trabajando por la eficiencia y la economía.

Por lo tanto, la Comisión de Reorganización recomienda que se tomen medidas permanentes para bregar con el problema continuo de la organización y de la eficiente y económica gerencia de la Rama Ejecutiva. Muchas de las recomendaciones hechas por la Comisión en partes anteriores de este Informe, contribuirían al logro de estos objetivos. Pero hay que dar pasos adicionales dirigidos especialmente a ese propósito. Estos pasos se refieren a la autoridad compatible con la responsabilidad y al personal suficiente para realizar la tarea.

Responsabilidad Ejecutiva y Autoridad Ejecutiva

Como Jefe de la Rama Ejecutiva, el Gobernador no puede eludir la necesidad de atender continuamente a los problemas de organización. Esta responsabilidad de todo jefe ejecutivo se destacó en el Informe del Comité del Presidente sobre Gerencia Administrativa de 1937. Al señalar la necesidad de una responsabilidad ejecutiva continua para lograr la organización eficiente, el Comité dijo:

La división de trabajo a fin de que éste se cumpla con eficacia, es parte de la tarea de realizar el trabajo. En condiciones variables, y las condiciones siempre están variando, el interés público y la eficiencia exigen un continuo cambio en la división de trabajo del Gobierno, esto es, en su organización. En tales circunstancias, es evidente que el Ejecutivo debe ser siempre responsable no sólo de la administración de los departamentos ejecutivos, sino también de la división de trabajo entre los principales departamentos. A fin de que el Ejecutivo sea

verdaderamente responsable de una eficaz administración, se le debe exigir que acepte la responsabilidad de la continuada reorganización administrativa del Gobierno.

En 1949, la Comisión Hoover reafirmó la citada recomendación del Comité Presidencial.

El principio enunciado refleja gran experiencia acumulada en administración pública. La práctica ha demostrado que la organización y los procedimientos son factores decisivos para determinar si un gobierno es eficiente y económico y, además, si es efectivo. También ha demostrado que la Legislatura, pese a los esfuerzos que hiciera, no puede por sí misma enfrentarse con éxito al problema de modernizar y mejorar la organización de la Rama Ejecutiva. Finalmente, ha demostrado de igual forma, que el Jefe Ejecutivo, en el desempeño normal de sus deberes, tiene múltiples oportunidades de descubrir las fallas de organización y que se encuentra en posición particularmente ventajosa para corregirlas.

Pero ha sido sólo en época comparativamente reciente cuando se ha comprendido la necesidad de dotar al Jefe Ejecutivo de aquella autoridad en virtud de la cual pueda cumplir esa responsabilidad. En este Informe, la Comisión destaca lo necesario que es poner a tono la autoridad con la responsabilidad para que el Gobernador pueda, de hecho, ser plenamente responsabilizado por el pueblo. Este principio no es menos aplicable a la autoridad concreta necesaria para permitirle al Gobernador desempeñar su responsabilidad de organizar y administrar bien la Rama Ejecutiva.

En el presente, el Gobernador tiene esa autoridad. La ha tenido en grado limitado por muchos años, a virtud de la Sección 53 de la Carta Orgánica, que dispone que cualquier agencia puede ser transferida o adscrita a cualquier departamento por orden del Gobernador con la aprobación del Senado de Puerto Rico. El Gobernador tiene hoy una autoridad aún más amplia bajo la Ley de 1949, por la cual la Asamblea Legislativa dispuso un procedimiento especial para que el Gobernador pueda tomar la iniciativa de proponer mejoras en la organización de la Rama Ejecutiva.

En síntesis, la Ley 140 inviste al Gobernador de autoridad para proponer Planes de Reorganización de la Rama Ejecutiva. Los propósitos de los planes se limitan a la redistribución del trabajo entre organismos de la Rama Ejecutiva existentes o

recién creados. Característica de la Ley 140 que, con algunas variantes de tiempo en tiempo, ha venido operando con buen éxito en el Gobierno Federal por muchos años— es la de que los proyectos de reorganización se convierten en ley, a no ser que sean concretamente desaprobados dentro de un límite de tiempo que fijan ambas cámaras de la Asamblea Legislativa. El Congreso de los Estados Unidos otorgó al Presidente autoridad de este tipo en 1939, y de nuevo en 1945. La Comisión de Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno, esto es, la Comisión de Hoover, destacó recientemente la necesidad de proveer esa autoridad sobre base continua. “Hay que otorgar al Presidente”, dijo la Comisión, “autoridad continua para que presente Planes de Reorganización que abarquen a todas las agencias de la Rama Ejecutiva sin excepción; y tales planes serán presentados al Congreso, y entrarán en vigencia a no ser que fueran desaprobados en el término de 60 días por una resolución conjunta de ambas cámaras. Esta autoridad es necesaria si la máquina del Gobierno ha de adaptarse a las exigencias siempre variables de la administración, y si la eficiencia ha de ser preocupación constante y no esporádica del Gobierno Federal.”

Leyes como la Ley 140 han probado ser, más allá de toda duda, un método extremadamente útil en virtud del cual pueden trabajar con éxito conjuntamente las ramas ejecutiva y legislativa del Gobierno. Aunque el Gobernador no ha sometido todavía ningún plan de reorganización bajo la Ley 140, la experiencia nos hace prever que en Puerto Rico, al igual que en el Gobierno Federal, la técnica probará ser una ayuda valiosa para lograr y mantener la buena organización de la Rama Ejecutiva.

La Comisión recomienda que se invista al Gobernador de tal autoridad sobre base permanente. Hay dos formas de hacerlo: el otorgamiento estatutario de autoridad permanente como la que se contiene en la Ley 140, o la reiterada promulgación de esta autoridad, de tiempo en tiempo, para períodos concretos aunque limitados. Ambos métodos tienen ventajas y desventajas. Toda vez que el método a escogerse es asunto que compete principalmente a la Asamblea Legislativa, la Comisión se abstiene de expresar preferencia alguna. Pero recomienda que se escoja uno de los dos a fin de proveer al Gobernador de autoridad permanente para la reorganización.

Cómo Realizar la Tarea

Ni el reconocimiento de la responsabilidad ni el otorgamiento de la autoridad tendrían sentido alguno a no ser que se cumpla el trabajo necesario para que ambas cosas —responsabilidad y autoridad— sean efectivas. Este trabajo requiere un cuerpo de auxiliares del Gobernador bien organizado; esto es, auxiliares de tarea completa, para este propósito y para este propósito solamente.

No es ahora cuando se viene a comprender la necesidad de ese cuerpo de auxiliares. Con gran visión, la Asamblea Legislativa estatuyó autoridad legal completa para la creación de ese cuerpo en 1942. Esa autoridad, que es parte de la misma ley que creó la Junta de Planificación y el Negociado del Presupuesto, da poderes al Director del Negociado para que, a solicitud del Gobernador, estudie y le informe las medidas cuya adopción resultaría en mayor economía y eficiencia del funcionamiento de la Rama Ejecutiva.

Sin embargo, hasta ahora no ha entrado en pleno vigor esta disposición de la ley, puesto que no hay un cuerpo de auxiliares de tarea completa (“full-time”) en el Negociado del Presupuesto ni en ningún otro sitio a quien el Gobernador pueda acudir en solicitud de ayuda y consejo para resolver los problemas de organización y administración de la Rama Ejecutiva en su conjunto.

No obstante, tanto el Negociado del Presupuesto como la Junta de Planificación han hecho muchas contribuciones importantes a una mejor organización. Desde que se establecieron en 1942, se han traído a la atención de ambas agencias muchas mejoras deseables con respecto a la organización de la Rama Ejecutiva. El Negociado y la Junta, a través del proceso del presupuesto y del proceso de la planificación, están en condiciones de mantenerse en relación continua con las actividades y problemas de todas las agencias de la Rama Ejecutiva. En el curso de su tarea, la Comisión ha revisado una larga lista de proposiciones sobre organización hechas en el pasado por el Negociado y la Junta. Cada una de estas agencias llamó fielmente la atención del Gobernador y de la Asamblea Legislativa hacia mejoras potenciales en la organización y, en muchos casos se actuó convenientemente sobre el asunto.

El historial en este sentido es impresionante, mucho más porque el trabajo se hizo, no como un objetivo primordial, sino como resultado secundario de otra gestión. No obstante, todavía sería más notable ese historial si el Gobernador hubiera contado con un cuerpo de auxiliares de tarea completa, y no meramente incompleta, para ayudarle en el estudio de los problemas de organización y gerencia gubernamentales. Más aún, de haber existido ese cuerpo de auxiliares, muchos de los problemas que ha tenido que tratar la Comisión de Reorganización se hubieran resuelto ya en el pasado. Además, bajo el liderato unitario de un gobernador electivo, la necesidad futura de un cuerpo de auxiliares de tarea completa será mucho mayor que bajo el viejo sistema de gobierno dual.

La Comisión de Reorganización recomienda, por lo tanto, que se organice inmediatamente un cuerpo de Gerencia Administrativa de tarea completa en el Negociado del Presupuesto, a tenor de las leyes existentes. El objeto principal de este cuerpo será el de auxiliar al Gobernador en el cumplimiento de su responsabilidad de mejorar continuamente la organización y la gerencia de la Rama Ejecutiva.

Ejemplo de un Programa de Trabajo

Con propósitos puramente ilustrativos y sin deseos de que se considere una lista completa, la Comisión de Reorganización indica un número de áreas de trabajo que el propuesto cuerpo de Gerencia Administrativa podría acometer con provecho.

En primer lugar, y esto es lo más urgente, esta División podría ayudar al Gobernador en el desarrollo de Planes de Reorganización bajo la Ley 140. Aunque el Gobierno Federal ha acumulado mucha experiencia en este método de reorganización, la citada ley presenta la primera oportunidad para el uso de planes de reorganización en Puerto Rico. Si bien la preparación de planes de reorganización es muy parecida a la de proyectos de ley, hay muchas diferencias que requieren cuidadosa atención. Para que las disposiciones de la Ley 140 sean tan valiosas como deben ser, hay que hacer una intensa labor a fin de auxiliar al Gobernador en la preparación de planes que quiera presentar a la Asamblea Legislativa. Este tipo de ayuda debe ser función primordial del cuerpo de Gerencia Administrativa recomendado por la Comisión.

En segundo lugar, el cuerpo aludido deberá explorar y resolver un número de problemas que la Comisión ha encontrado en el curso de sus trabajos. Por ejemplo, la Comisión tiene la impresión de que debe eliminarse una serie de trámites del procedimiento de proyectar, diseñar y construir las obras públicas. En consecuencia, ha recomendado que el cuerpo de Gerencia Administrativa estudie todo ese procedimiento con miras a eliminar los trámites innecesarios, a fin de que las escuelas, hospitales y otras obras públicas se construyan con mayor prontitud que en el pasado. Además, la Comisión cree que los jefes de los principales departamentos y agencias del Gobierno se ven obstaculizados por la necesidad de tener que asistir a las reuniones de muchos comités y juntas. La Comisión ha recomendado que se elimine un número de estas agencias, pero cree además que acaso haya otras que sean también innecesarias, o que la asistencia de jefes de departamentos pueda delegarse en subalternos.

En tercer lugar, el cuerpo de Gerencia Administrativa debe estar preparado y deseoso de ayudar a los jefes de departamentos y agencias a mejorar su propia organización interna. La mayor parte de este trabajo lo han hecho hasta ahora empresas privadas de consultores en gerencia. Siempre será necesario descansar en esos grupos, pero el Gobierno debe confiar cada vez más esa labor a su cuerpo central de Gerencia Administrativa. En los departamentos que sean lo suficientemente grandes como para tener su propio cuerpo de Gerencia Administrativa, éste deberá cooperar con la oficina central en un programa permanente de mejoras administrativas.

En cuarto lugar, el cuerpo central de Gerencia Administrativa deberá procurar los medios de conseguir la mayor eficiencia y economía. En particular se deben hacer economías simplificando los procedimientos y utilizando métodos modernos. Por ejemplo, la Comisión ha notado que ya se está estudiando la posibilidad de sustituir el presente sistema de nóminas con un nuevo procedimiento que reduciría el trabajo a menos de la mitad. Muchas otras gestiones gubernamentales pueden sin duda realizarse en forma más sencilla y económica que en el presente.

En el cumplimiento de su tarea, el cuerpo de Gerencia Administrativa debe tener en cuenta ciertos extremos. Será de mayor utilidad al Gobernador si previene los conflictos en lugar de esperar a que se desarrollen, pues entonces los problemas son más difíciles de solucionar. Debe trabajar íntimamente con las otras

secciones del Negociado de Presupuesto bajo el Director, así como también con las de la Oficina Ejecutiva del Gobernador; pero no deberá vacilar en tomarse la iniciativa dentro de esa Oficina con respecto a todos los problemas de su incumbencia.

Además, el cuerpo de Gerencia Administrativa deberá cultivar las más estrechas y continuas relaciones de trabajo con la Universidad de Puerto Rico, especialmente con la Escuela de Administración Pública. En los últimos meses, por ejemplo, la Escuela ha compilado un Manual de Gobierno que cuando se termine constituirá un valioso resumen informativo de la organización y las funciones de la Rama Ejecutiva. Este es un proyecto que deberá pasar al cuerpo de Gerencia Administrativa para que lo continúe. El proyecto es meramente ilustrativo del tipo de ayuda que la Escuela de Administración Pública puede prestar. El cuerpo de Gerencia Administrativa debe sugerir a la Escuela futuros proyectos, en los que podrán trabajar los graduados de la Escuela, con lo que lograrán una mayor comprensión del funcionamiento del Gobierno y se capacitarán mejor para desempeñar cargos públicos.

Resumen de Recomendaciones:

1. *El Gobernador deberá disponer de continuidad de autoridad para la reorganización, como la que se contiene en la Ley 140 de 1949, ya sea por establecimiento legislativo permanente de esa autoridad, o en virtud de su renovación por mandato legislativo, de tiempo en tiempo, y durante períodos concretos.*

2. *Deberá procederse inmediatamente a organizar una División de Gerencia Administrativa en el Negociado del Presupuesto, para ayudar al Gobernador en su esfuerzo de mantener la mejor organización posible de la Rama Ejecutiva y el grado máximo de eficiencia y economía.*

VII. RESUMEN

La Comisión de Reorganización ha examinado la Rama Ejecutiva del Gobierno por espacio de cuatro meses. Ha encontrado que está en una etapa de transición, en la que realiza ciertas tareas a través de organizaciones muy avanzadas, en tanto que otras no se hacen con tanta eficacia. Por ejemplo, el esfuerzo organizado de planificación, administración de presupuestos, de personal, contaduría y auditoría, es superior al de muchos estados de la Unión, mientras que otras actividades se encuentran obstaculizadas por una responsabilidad y autoridad divididas, y una agrupación de funciones que no es siempre la más útil. Entre estas últimas, es necesario desenredar la madeja de cincuenta años de administración de gobernadores por nombramiento, si queremos recoger el beneficio pleno de un liderato democrático electo.

El Gobernador debe disponer de la autoridad adecuada para actuar rápida y coordinadamente al enfrentarse a los problemas de la isla. Debe poder contar con funcionarios que le respondan del cumplimiento de responsabilidades claramente fijadas y definidas, de las cuales el Gobernador es responsable, a su vez, a la Asamblea Legislativa y al pueblo. Las múltiples funciones de operación de la Rama Ejecutiva deben reagruparse, a fin de aumentar su eficacia y reducir el número de agencias separadas. Hay que cambiar la estructura de algunas organizaciones, para que puedan realizar más fácilmente la tarea que se les ha encomendado. Hay que tomar las disposiciones necesarias para mantener continuamente la mejor organización posible y el procedimiento más eficaz que garantice la máxima eficiencia y economía. Cuando esto se haya logrado, Puerto Rico comenzará a gozar los beneficios plenos de una dirección ejecutiva de los asuntos pú-

blicos, debidamente responsabilizada en manos de un jefe ejecutivo elegido por el pueblo y en el cual ha depositado su confianza.

La Comisión presenta sus recomendaciones como medios posibles para ese fin. Estas recomendaciones, brevemente resumidas a continuación, aumentarán el grado de responsabilidad y la autoridad del Gobernador, transfiriéndole, de una parte, poderes ejecutivos y, de la otra, relevándole de muchas obligaciones de menor importancia que hoy se ve compelido a atender. Aumentarían, además, su control administrativo de la Rama Ejecutiva, al brindarle las facilidades de los cuerpos auxiliares necesarios para instituir sistemas adecuados de gerencia. Sugieren los pasos para mejorar la dirección ejecutiva de las corporaciones públicas, sin restarles aquella flexibilidad administrativa que la naturaleza de su trabajo exige. Van encaminadas también estas recomendaciones a reducir el número de agencias públicas a 23, en añadidura a la Oficina del Gobernador; eliminarían 29 organizaciones separadas, traspasando otras 24 a departamentos o agencias y suprimiendo otras 6 juntas de directores y 2 juntas ejecutivas. Finalmente, disponen la creación de una unidad permanente de gerencia administrativa, que le aseguraría a Puerto Rico no sólo un gobierno mejorado, sino en función de continuo mejoramiento.

El Gobernador

1. Todas las funciones del Consejo Ejecutivo, excepto la delimitación de los distritos electorales, deben transferirse al Gobernador junto con la autoridad para delegarlas en los casos necesarios. Finalmente, por enmiendas a la Carta Orgánica, la delimitación de los distritos electorales debe pasar a la Asamblea Legislativa, y suprimirse el Consejo Ejecutivo.

2. El Consejo Insular de Emergencia y el Comité Insular de Emergencia deben abolirse, y sus funciones encomendarse al Gobernador.

3. El Gobernador debe continuar su programa de relevarse a sí mismo de los deberes rutinarios, en virtud de la delegación de autoridad sobre esos asuntos a otros funcionarios.

4. La Oficina del Gobernador debe reorganizarse y vigorizarse a través de las siguientes medidas:

a. Traspasar la Junta de Planificación y la Oficina de Personal a la Oficina del Gobernador.

b. Crear una nueva plaza de Ayudante del Gobernador.

c. Reintegrar a la plaza de Secretario Ejecutivo el status que tenía con prioridad a septiembre de 1948.

d. Crear una plaza de Auxiliar Administrativo para mantener contactos con las corporaciones públicas, y con los departamentos y agencias en aquellos problemas que éstos compartan con las corporaciones.

e. Organizar un Consejo *ex officio* de Asesores Económicos del Gobernador, y habilitar un Auxiliar Administrativo para la preparación de Programas Sociales y Económicos, quien actuará de Secretario del Consejo.

✓f. Organizar una División de Gerencia Administrativa en el Negociado del Presupuesto, para ayudar al Gobernador a resolver problemas de organización y administración a medida que éstos surjan.

g. Ampliar los deberes del Ayudante Ejecutivo de Relaciones Públicas y cambiar su título por el de Ayudante Administrativo de Información Pública.

h. Separar de la Oficina del Gobernador la Oficina de Transporte, el Laboratorio Fotográfico, y la Oficina de Investigaciones de Juegos Ilícitos, para situarlas más adecuadamente dentro de la organización de la Rama Ejecutiva, según se recomienda en otra parte de este informe.

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

6. Se debe permitir que el Gobernador continúe seleccionando su cuerpo personal de auxiliares, sin necesidad de confirmación senatorial.

7. Se deben hacer los arreglos de acomodo necesarios para que tanto el cuerpo de auxiliares personales como el institucional del Gobernador se alojen convenientemente, más cerca de éste y también unos de otros.

Elementos de Gerencia Ejecutiva

Planificación

1. El Programa Económico de Seis Años debe transformarse en un instrumento más eficaz, por virtud de: la participación más directa del Gobernador en su formulación y revisión; la eliminación del requisito de que las discrepancias entre la Junta de Planificación y las proposiciones del Presupuesto Modelo se transmitan a la Legislatura; la ampliación del Programa para incluir, según lo juzgue apropiado el Gobernador, los programas de operación de las corporaciones públicas propuestos, que no envuelvan gastos capitales.

2. Debe dotarse a los departamentos y agencias de medios más adecuados de planificar los programas gubernamentales de mayor importancia.

3. El Negociado de Permisos y la Junta de Apelaciones Sobre Construcciones deben eliminarse y sus funciones transferirse a la Junta de Planificación.

Preparación de Presupuestos

1. El procedimiento de preparación del presupuesto anual debe ampliarse a fin de que el documento presupuestal refleje todo el plan financiero del Gobierno para el subsiguiente año fiscal. A continuación las recomendaciones concretas de adiciones al documento presupuestal:

- a. Información adicional sobre los estimados de ingreso, incluyendo concesiones de ayuda del Gobierno Federal y legislación propuesta sobre ingresos.
- b. Información sobre los servicios concretos que ha de rendir cada uno de los principales programas gubernamentales.
- c. Presupuestos relacionados con fondos de capital industrial o de fideicomiso y otros fondos especiales.

d. Con fines informativos, anexar al Presupuesto Modelo presupuestos del mismo tipo que los usados por las empresas de negocios ("business type budgets") para las corporaciones públicas.

2. Los esfuerzos conjuntos de la Rama Ejecutiva y de la Legislatura por desalentar la separación de ingresos para uso específico ("ear marking") y la autorización estatutaria de asignaciones autorrenovables, deben continuar e intensificarse.

3. El control de programas específicos a través de un sistema de asignaciones trimestrales de fondos debe utilizarse por el Negociado del Presupuesto, a discreción del Gobernador.

Contabilidad y Auditoría

1. La Comisión cree que pueda resultar conveniente, en última instancia, la separación de las funciones de contaduría y auditoría; aunque, por otra parte, encuentra que el presente arreglo parece funcionar a satisfacción tanto del Ejecutivo como de la Legislatura.

2. Debiera aprovecharse la ocasión en que se consideraran las enmiendas a la Carta Orgánica, para asignar la responsabilidad de contaduría a un funcionario nombrado por el Gobernador, y la responsabilidad de auditoría ("post-auditing") a un funcionario nombrado por la Legislatura.

Oficina de Compras y de la Propiedad

1. La Oficina del Auditor debe ser responsable de las funciones de compras y de manejo de la propiedad para el Gobierno mientras la función de contaduría esté en manos de esa Oficina. Con tal propósito, deben transferirse a la Oficina del Auditor los siguientes servicios:

- a. Funciones relacionadas con compras, manejo de la propiedad e impresión de libros y documentos, que hoy residen en la Administración General de Suministros.
- b. Todas las funciones de la Oficina de Transporte.

2. Deben mejorarse las prácticas de proveeduría o compras por medio de la concesión sistemática de exenciones sobre el control

de compras a beneficio de ciertas agencias y en ciertos renglones específicos; de la formulación de especificaciones *standard*; de la obtención por adelantado de estimados de requisitos de las agencias; de mayor consolidación en los pedidos; y de la ampliación de las existencias *standard* en almacén.

Administración de Ingresos y Tesorería

1. La Oficina del Superintendente de Seguros debe transferirse al Departamento de Hacienda, y el Superintendente debe ser nombrado por el Tesorero.

2. Debe dársele al Tesorero de Puerto Rico igual autoridad con respecto a los préstamos de las corporaciones públicas, incluyendo al Banco Gubernamental de Fomento, que la que tiene actualmente con respecto a los préstamos del Gobierno Insular y de las municipalidades.

Administración de Personal

1. El Director de Personal, por órdenes del Gobernador, debe hacerse responsable de formular proyectos y pautas para la extensión del sistema de mérito, a fin de que éste abarque, finalmente a la Rama Ejecutiva en la medida adecuada.

2. La administración de los sistemas de pensiones y retiro de maestros, policías, empleados insulares, la Universidad y los jueces de distrito, debe transferirse a la Oficina de Personal.

3. El procedimiento para la suspensión de empleados debe modificarse como sigue:

- a. Eliminación de la revisión judicial de las decisiones sobre destituciones de la Junta de Personal.
- b. Disposición de un procedimiento de vistas más informales ante la Junta de Personal.

4. Deben hacerse nuevos y más intensos esfuerzos para fomentar la preparación del personal técnico auxiliar y del que desempeña puestos superiores. A tal fin, se recomienda concretamente:

- a. Que la Universidad de Puerto Rico reexamine la responsabilidad que le corresponde tanto en el adiestramiento de empleados públicos que han de entrar al servicio como el de los que ya están en él, con miras a establecer la base de un programa nuevo y más amplio que haga

frente a la gran escasez de personal que existe hoy.

- b. Que la Oficina de Personal amplíe y acentúe su programa de adiestramiento de empleados en servicio activo.
- c. Que los funcionarios del Gobierno en general asuman una responsabilidad más viva en fomentar el desarrollo de personal apto en sus respectivos organismos.

Servicios Legales

1. Los departamentos y agencias que tengan asesores jurídicos propios deben utilizar esos recursos para el asesoramiento jurídico que necesiten en su labor cotidiana, y sólo deberán recurrir al Departamento de Justicia en aquellos casos de desacuerdo jurisdiccional o en los que envuelven pautas generales de gobierno.

2. El Departamento de Justicia debe descentralizar en el mayor grado posible la responsabilidad de la representación jurídica de manera que recaiga sobre los departamentos y agencias.

3. Deben ampliarse considerablemente los medios de que disponen los departamentos y agencias para la redacción de contratos, reglamentos y legislación propuesta.

Función de las Corporaciones Públicas y su Relación con el Resto del Gobierno

1. Las Juntas de Directores de aquellas corporaciones públicas que no formen parte de los departamentos, pero que sean responsables directamente al Gobernador, deben:

- a. Ser nombradas por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado;
- b. Los directores no recibirán sueldo y sí dietas por reunión.
- c. Recibir nombramientos en forma tal que vaya, sucesivamente, quedando vacante cada 2 años uno de los cargos. El Gobernador podrá en cualquier momento decretar la destitución de los directores.
- d. Estar compuesta por incumbentes que trabajen en el Gobierno, o fuera de éste, a discreción del Gobernador.
- e. Estar dirigidas por un presidente que designe el Gobernador.

2. Los directores ejecutivos o gerentes generales de esas corporaciones deberán ser nombrados por la junta de directores si la hubiere, y sujetos a ser destituidos por ésta, en ambos casos mediante la aprobación del Gobernador. En los casos en que no haya junta, el poder de nombramiento y destitución residirá en el Gobernador.

3. Las juntas de directores de las corporaciones públicas que estén dentro de los departamentos, deben:

- a. Ser nombradas por el jefe del Departamento;
- b. No recibir sueldo y sí dietas por reunión;
- c. Recibir nombramientos en tal forma que vaya, sucesivamente, quedando vacante cada dos años uno de los cargos. El jefe del Departamento podrá en cualquier momento decretar la destitución de los directores.
- d. Estar compuestas por incumbentes que trabajen en el Gobierno, o fuera de éste, a discreción del jefe del Departamento.
- e. Estar dirigidas por un presidente designado por el jefe del Departamento.

4. Los directores ejecutivos o gerentes generales de esas corporaciones deberán ser nombrados por la junta de directores si la hubiere, y destituibles por ésta, sujetos a la aprobación del jefe del Departamento; en el caso que no hubiere junta, el jefe del Departamento hará los nombramientos y destituciones.

5. Cuando una corporación pública tenga subsidiarias corporativas de su absoluta propiedad, la corporación principal determinará si la subsidiaria ha de tener o no junta de directores, la forma adecuada de nombrar y de destituir a sus miembros, así como también la manera de nombrar y destituir los directores ejecutivos o gerentes generales de las subsidiarias.

6. Con el objeto de extender el principio del sistema de méritos y de conseguir la mayor eficiencia en el manejo del personal de las corporaciones públicas en forma que no afecte adversamente la flexibilidad de sus operaciones, el Director de Personal, por órdenes del Gobernador, estudiará las prácticas y necesidades de personal de las corporaciones públicas, y hará las recomendaciones pertinentes al Gobernador.

7. Hay que hacer los arreglos, si necesario fuere por acción legislativa, para poner a disposición de las corporaciones públicas

cuando éstas lo soliciten, otros servicios gubernamentales centralizados, tales como compras, contaduría y desembolsos. Se debe exigir de las corporaciones que reembolsen a la agencia administrativa central el costo de esos servicios (así como también el de los servicios centralizados de personal), de igual manera que en la actualidad las corporaciones públicas reembolsan al Auditor el costo de los servicios de auditoría.

Reagrupación de las Funciones de Operación

Agricultura

1. El Departamento de Agricultura y Comercio deberá, oportunamente, y en virtud de enmiendas a la Carta Orgánica, renominarse "Departamento de Agricultura".

2. La Compañía Agrícola deberá retener sus poderes corporativos, pero pasando al Departamento de Agricultura, para operar bajo un gerente general, nombrado por el Comisionado, que servirá a discreción de éste, con la aprobación del Gobernador; la Junta de Directores de la mencionada Compañía debe eliminarse.

3. La Autoridad de Tierras de Puerto Rico deberá retener sus poderes corporativos, pero debe reorganizarse para operar bajo un gerente general nombrado por el Comisionado de Agricultura y Comercio, quien servirá a discreción del Comisionado con la aprobación del Gobernador; la Junta de Directores de la mencionada Autoridad debe eliminarse.

4. La Corporación del Seguro del Café debe abolirse, y sus funciones pasar al Departamento de Agricultura y Comercio, para organizarse en este Departamento, bajo la dirección y supervisión del Comisionado.

5. La Comisión Rehabilitadora de la Industria del Café debe abolirse, y sus funciones traspasarse al Departamento de Agricultura y Comercio, para organizarse en ese Departamento bajo la dirección y supervisión del Comisionado.

6. La Junta Reguladora de la Industria de la Cidra debe abolirse, y sus funciones traspasarse al Comisionado de Agricultura y Comercio.

7. La Administración de Programas Sociales de la Autoridad de Tierras debe pasar al Departamento de Agricultura y Comercio, para organizarse en ese Departamento bajo la dirección y supervisión del Comisionado.

8. La Junta de Apelaciones sobre Cuotas del Tabaco debe abolirse y sus funciones transferirse al Comisionado de Agricultura y Comercio.

9. La Oficina del Inspector de Cooperativas debe traspasarse al Departamento de Agricultura y Comercio, para que opere bajo la supervisión del Comisionado, quien nombrará al Inspector de Cooperativas.

10. La Junta de Apelaciones de Asociaciones Cooperativas debe abolirse, y sus funciones pasar al Comisionado de Agricultura y Comercio.

11. La Junta Administrativa del Instituto del Tabaco debe abolirse, y sus funciones pasar a la Universidad de Puerto Rico para que se ejecuten como parte del programa de la Estación Experimental Agrícola.

Industria y Comercio

1. Oportunamente, debe crearse un nuevo Departamento de Industria y Comercio, mediante enmiendas a la Carta Orgánica.

2. Debe crearse, dentro de la Rama Ejecutiva, una Administración de Industria y Comercio, bajo la dirección de un Administrador nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado, que se encargará de un amplio programa de fomento industrial y comercial y de la dirección y coordinación de otras funciones tales como estabilización económica, comunicaciones y transporte.

3. a. Las funciones generales de fomento e investigación ("research") deben separarse de la Compañía de Fomento Industrial, asignarse a la Administración de Industria y Comercio, y organizarse bajo la dirección del Administrador.
- b. Las funciones de operación y financiamiento deben mantenerse en la Compañía de Fomento Industrial, la que deberá conservar su status corporativo.

4. La Oficina de Turismo y la Junta Consultiva de Turismo deben suprimirse, y sus funciones transferirse a la Administración de Industria y Comercio, y organizarse bajo la dirección y supervisión del Administrador.

5. La Oficina de Exención de Contribuciones bajo el Consejo

Ejecutivo debe suprimirse, y sus funciones que consisten en recibir solicitudes, efectuar vistas públicas y formular recomendaciones sobre exenciones contributivas para la decisión final del Gobernador, deben pasar a la Administración de Industria y Comercio, y organizarse bajo la dirección y supervisión del Administrador.

6. Las siguientes funciones estadísticas deben traspasarse a la Administración de Industria y Comercio, a fin de organizarlas junto con las funciones de investigación ("research") transferidas de la Compañía de Fomento Industrial:

- a. Todas las estadísticas comerciales a cargo actualmente del Negociado de Comercio del Departamento de Agricultura y Comercio, y todas las demás funciones del Negociado.
- b. Datos sobre la balanza de pagos externos, ingreso neto de la economía e ingreso bruto, hoy a cargo del Negociado de Presupuesto, Oficina del Gobernador.

7. La Administración General de Suministros debe suprimirse y todas sus funciones de control económico pasar a la Administración de Industria y Comercio.

8. La Oficina de Administración de Inquilinato debe pasar a la Administración de Industria y Comercio, y operar bajo la dirección y supervisión del Administrador.

9. La Autoridad de Comunicaciones debe transferirse a la Administración de Industria y Comercio; su Junta de Directores debe abolirse, y el Administrador debe recibir plena autoridad para nombrar al Gerente General que servirá a discreción de aquél con la aprobación del Gobernador.

10. La Autoridad de Transporte debe pasar a la Administración de Industria y Comercio, su Junta de Directores debe abolirse, y el Administrador recibir plena autoridad para nombrar al Gerente General que servirá a discreción de aquél, con la aprobación del Gobernador.

11. Las siguientes funciones deben pasar a la Autoridad de Transporte:

- a. Del Departamento de lo Interior: el fomento portuario, incluyendo estudios económicos, proyectos y *surveys* concretos, dragado y construcciones.

- b. Del Departamento de lo Interior: reglamentos y servicios portuarios y de muellaje.
- c. De la Junta de Planificación: estudios sobre las necesidades portuarias de Puerto Rico, y formulación de un plan de desarrollo de puertos.

Trabajo

1. La Junta de Seguridad Industrial debe suprimirse, y sus funciones traspasarse al Comisionado del Trabajo, y organizarse bajo su dirección y supervisión.
2. El Consejo de Aprendizaje debe pasar al Departamento del Trabajo, y reconstituirse de forma que lo nombre el Comisionado del Trabajo.
3. La Junta de Salario Mínimo debe transferirse al Departamento del Trabajo, y reconstituirse de forma que la nombre el Comisionado del Trabajo.
4. El Fondo del Seguro del Estado debe pasar al Departamento del Trabajo, a fin de que funcione bajo la supervisión del Comisionado, quien deberá nombrar al Administrador del Fondo.
5. La Comisión Industrial debe pasar al Departamento del Trabajo, y reconstituirse de forma que la nombre el Comisionado del Trabajo.
6. El Comisionado del Trabajo deberá proveer a la Junta de Relaciones del Trabajo de servicios de preparación de presupuestos, manejo de personal y otros; con tal propósito, la Junta debe incorporarse al Departamento del Trabajo, disponiéndose que las decisiones de la Junta sean finales y no estén sujetas a revisión por el Comisionado, y que la responsabilidad del nombramiento de los miembros de la Junta continúe ejercitándola el Gobernador.
7. La Oficina Insular de Veteranos debe pasar al Departamento del Trabajo, y funcionar bajo la supervisión del Comisionado, quien deberá nombrar al director de esa Oficina.

Salud

1. Por el presente, las funciones y los programas de salud y de bienestar públicos deben continuar bajo la organización de un solo departamento.
2. El funcionamiento de las estaciones de leche y los centros

maternales diurnos deben transferirse del Programa de Emergencia de Guerra al Departamento de Salud, y organizarse bajo la dirección y supervisión del Comisionado.

3. La Comisión para el Control de Cuerpos de Agua debe abolirse, y sus funciones traspasarse al Departamento de Salud, y organizarse bajo la dirección y supervisión del Comisionado.
4. Las funciones de la Junta de Farmacia relativas a la manufactura, venta y distribución de drogas y medicinas, deben pasar al Departamento de Salud; y la Junta de Farmacia debe mantener la misma relación con la Oficina del Secretario Ejecutivo que la que ésta tiene con las demás juntas examinadoras.

Instrucción

1. La Junta de Síndicos de la Biblioteca Carnegie debe eliminarse y la administración de la Biblioteca debe pasar a ser responsabilidad del Comisionado de Instrucción.
2. La Comisión de Radioemisión Pública debe eliminarse, y sus funciones transferirse al Departamento de Instrucción.
3. Las Escuelas Libres de Música deben pasar al Departamento de Instrucción, y su Junta de Directores debe abolirse. El Director deberá ser nombrado por el Comisionado de Instrucción. Por la naturaleza de este programa, acaso resulte conveniente que el Comisionado nombre una junta asesora, compuesta principalmente de músicos.
4. El Instituto Vocacional para Ciegos Adultos debe pasar del Departamento de Salud al de Instrucción.
5. La Corporación de Industrias para Ciegos debe transferirse al Departamento de Instrucción; su Junta de Directores debe abolirse, y el administrador general debe ser nombrado por el Comisionado.
6. La Escuela de Artes Industriales debe pasar de la Universidad de Puerto Rico al Departamento de Instrucción.
7. El Laboratorio Fotográfico debe transferirse de la Oficina del Gobernador al Departamento de Instrucción, y su director debe ser nombrado por el Comisionado de Instrucción.
8. La Comisión de Becas debe suprimirse, y sus funciones redistribuirse como sigue:
 - a. La responsabilidad que entraña la concesión y administración de becas para el adiestramiento de funcionarios del Gobierno, debe recaer sobre la Oficina de Personal.

- b. La responsabilidad por la concesión y administración de becas para estudios en los campos culturales y profesionales, debe recaer sobre la Universidad de Puerto Rico. Al otorgar estas becas la Universidad debe asegurarse de que se le dará una buena oportunidad a estudiantes en otras universidades que la de Puerto Rico; y deberá pensar en la ampliación de la lista de universidades a las que puedan ir los becarios para abarcar a todas las de normas aceptables en el mundo, incluyendo la propia Universidad de Puerto Rico.

9. La Junta Insular de Instrucción Vocacional debe incluir al Administrador de Industria y Comercio, o a su representante.

10. El Archivo Histórico debe suprimirse, y sus funciones deben pasar a la Universidad de Puerto Rico.

11. La Junta Conservadora de Valores Históricos debe eliminarse, y sus funciones transferirse como sigue:

- a. Colección de objetos, libros y documentos, a la Universidad de Puerto Rico.
b. Reparación de edificios y monumentos, al Departamento de lo Interior.

12. El Instituto de Literatura Puertorriqueña debe pasar a la Universidad de Puerto Rico para efectos administrativos; las decisiones del Instituto con respecto a premios y obras deben ser finales, y no estar sujetas a revisión por los funcionarios de la Universidad; deberá permitirse al Comisionado de Instrucción que nombre un representante que actúe por él en las deliberaciones del Instituto.

Hogares

1. La Junta de Hogares Modelo debe eliminarse, y sus funciones transferirse a la Autoridad de Hogares.

Recreación

1. La Comisión de Parques y Recreos debe eliminarse, y sus funciones, poderes y deberes deben transferirse a un Administrador de Parques y Recreos, quien deberá ser nombrado por el Gobernador y confirmado por el Senado.

2. La Comisión Hípica Insular debe eliminarse, y sus fun-

ciones, poderes y deberes transferirse al Administrador de Parques y Recreos.

3. Las funciones del Gobernador relativas a la aprobación de reglamentos hípicos deben transferirse o delegarse en el Administrador de Parques y Recreos.

Servicios de Protección

1. Las funciones de la Comisión de la Policía Insular y del Jefe de la Policía deben transferirse a un Comisionado de la Policía, de naturaleza civil, que dedique todo su tiempo a esa tarea; deberá servir el mismo término que el Gobernador, sujeto a destitución por éste; la Comisión de la Policía Insular debe abolirse; y el Jefe de la Policía debe ser nombrado por el Comisionado de la Policía, y desempeñar su cargo a discreción de éste.

2. Los deberes del Jefe de la Policía y de todos los demás miembros de la Policía Insular, serán prescritos por el Comisionado de la Policía, con la aprobación del Gobernador.

3. Las reglas y reglamentos que gobiernen el nombramiento, promoción, suspensión, traslado y separación de todo el personal de la Policía Insular, con excepción del Jefe, deben ser formuladas por el Comisionado de la Policía, revisadas por el Director de Personal, y aprobadas finalmente por el Gobernador. Estas reglas deben disponer la forma en que se harán los nombramientos y las promociones, a fin de que no sea necesaria la confirmación senatorial.

4. El Comisionado de la Policía deberá utilizar hasta el máximo los servicios del Director de Personal en la administración de las reglas y reglamentos que se aprueben.

5. Todos los cargos presentados por el Jefe de la Policía en casos relativos a multas, traslados, suspensiones o destituciones deberán referirse a una Junta de Audiencias de tres miembros (de nombramiento "part-time"), dos de ellos nombrados por el Comisionado de la Policía, y el tercero por el Presidente de la Junta de Personal en la Oficina de Personal. Las recomendaciones de esta Junta deberán trasladarse al Comisionado de la Policía, cuya decisión será final.

6. La Oficina de Investigaciones de Juegos Ilícitos debe abolirse, y sus funciones transferirse al Comisionado de la Policía.

7. Las funciones relativas a la investigación de drogas y narcóticos del Departamento de Hacienda deben transferirse al Comi-

sionado de la Policía, quien organizará para esos fines una división separada bajo la dirección de un funcionario responsable directamente al Comisionado.

8. Todas las funciones relativas a licencias para automóviles y seguridad del tránsito, a cargo del Comisionado de lo Interior y de la División de Vehículos Motorizados del Departamento de lo Interior, deben transferirse a la Policía Insular, excepto aquellas funciones de marcar las carreteras y de colocar las señales y las luces de tránsito. Las funciones aludidas deberán organizarse bajo la autoridad del Comisionado de la Policía en una División de Reglamentación del Tránsito, y dirigida por un Director del Tránsito que dedique todo su tiempo a esa tarea; quien será nombrado por el Comisionado, responsable directamente a él y desempeñará su cargo a discreción del Comisionado.

9. La Corporación de Industrias de Prisiones deberá retener su naturaleza corporativa. Su Junta de Directores debe abolirse, y sus funciones transferirse al Procurador General, incluyendo autoridad para nombrar un gerente general, sujeto a la aprobación del Gobernador.

10. La Junta de Libertad Bajo Palabra debe transferirse al Departamento de Justicia, y sus miembros nombrarse por el Procurador General; pero las decisiones de la Junta en el otorgamiento de libertad bajo palabra deben considerarse finales, no sujetas a revisión por el Procurador General.

Abastecimiento de Agua, Energía Eléctrica y Alcantarillados

1. El Servicio de Riego de Isabela debe fundirse con la Autoridad de las Fuentes Fluviales.

2. La planta de energía eléctrica que funciona en la Isla de Vieques bajo la dirección de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, debe transferirse a la Autoridad de las Fuentes Fluviales.

3. La Comisión del Riego de Isabela debe abolirse, y sus funciones traspasarse a la Autoridad de las Fuentes Fluviales.

Obras Públicas

1. La responsabilidad de diseñar y construir obras públicas debe recaer en un solo organismo, a saber: el Departamento de lo Interior. A ese fin, las funciones relacionadas con obras públicas del Programa de Emergencia de Guerra debe transferirse al De-

partamento de lo Interior, y el Programa de Emergencia de Guerra debe eliminarse.

2. Como parte del programa de consolidación de las funciones de obras públicas en el Departamento de lo Interior, hay que hacer una revisión total de las exenciones del control central de que ha dispuesto el Administrador del Programa de Emergencia de Guerra, a fin de determinar el grado en que esas exenciones deban concederse también al Comisionado de lo Interior.

3. La propuesta División de Gerencia Administrativa del Negociado del Presupuesto deberá hacer un estudio de los pasos que comprenden el proceso de obras públicas desde la asignación de fondos hasta la terminación de las obras, con el objeto de esclarecer la relación entre agencias, simplificar el procedimiento y evitar las dilaciones. Lo que más urge en este estudio es una revisión de la duplicación de actividades de varias agencias encargadas de la tasación de tierras para adquirirlas el Gobierno.

Funciones Ministeriales

1. La Oficina Administrativa de las Juntas Examinadoras y de Registro debe abolirse, y sus funciones pasar al Secretario Ejecutivo.

Continuación del Fomento de Buena Administración

1. El Gobernador deberá disponer de autoridad continua para reorganizar, como la que se contiene en la Ley 140 de 1949, ya sea por disposición legislativa permanente de esa autoridad, o en virtud de su renovación por mandato legislativo, de tiempo en tiempo y durante períodos específicos.

2. Deberá procederse inmediatamente a organizar una División de Gerencia Administrativa en el Negociado del Presupuesto, para ayudar al Gobernador en su esfuerzo de mantener la mejor organización posible de la Rama Ejecutiva, y el grado máximo de eficiencia y economía.

Apéndice A.

RECONOCIMIENTO

La Comisión de Reorganización quiere dar las gracias a las siguientes personas por la valiosa ayuda que prestaron en este estudio. Aunque no son en forma alguna responsables del informe que presenta la Comisión, demostraron una dedicación ejemplar a sus propósitos y realizaron cumplidamente muchas tareas necesarias al mismo.

Oficina Central

Arnold Miles — Director Ejecutivo

José A. Arabía
Adolfo Fortier
Alfred E. Moon
Pedro Muñoz Amato
Ramón García Santiago
Wilson F. Harwood

José R. Noguera
Walter Pillsbury
Marco A. Rigau
Raúl Serrano Geyls
Edward Strait

Consultores

John D. Corcoran

Morris Miller

Herbert Emmerich

Personal de Oficinas

Eva Albó
Ana L. Cabanillas

María L. Aldea
Milagros Muñiz

Amado Avilés
Juan Nieves Santiago

Apéndice B.

LA FORTALEZA

Puerto Rico

9 de junio de 1949

Sr. James H. Rowe Jr.
Sr. Louis Brownlow
Sr. Luis Negrón López
Sr. Benjamín Ortiz
Sr. Enrique Córdova Díaz
Sr. Manuel A. Pérez
Sr. Rafael Picó

Señores:

A tenor de lo dispuesto en la Ley Núm. 140, del 28 de abril de 1949, los he nombrado miembros de la Comisión de Reorganización. La Ley dispone que el Gobernador debe estudiar de tiempo en tiempo la organización de los departamentos y agencias con el propósito de alcanzar un mayor grado de eficiencia y economía en el funcionamiento del Gobierno. Espero que la Comisión haga recomendaciones sobre la manera en que los propósitos generales que la Ley especifica puedan alcanzarse mejor. La misma Ley dispone que el Gobernador podrá remitir a las cámaras legislativas planes de reorganización tendientes a mejorar la eficacia del funcionamiento gubernamental. La Legislatura puede, por supuesto, desaprobar cualquiera de esos planes. Cuento con sus recomendaciones en la tarea de estructurar tales planes.

El ámbito de su labor se circunscribe a la rama ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico. La Ley excluye específicamente las ramas legislativa y judicial, así como los municipios, de los poderes de reorganización.

Al delegar los poderes de reorganización en el Primer Ejecutivo, la Legislatura de Puerto Rico facilita los instrumentos mediante los cuales será posible alcanzar el cumplimiento de una necesidad sentida desde hace tiempo, de mejorar el funcionamiento gubernativo. El crecimiento continuo de la necesidad del público por más servicios, y los programas de fomento que nuestro gobierno ha considerado necesario iniciar, han acarreado un tremendo auge en el tamaño y complejidad de las operaciones gubernamentales.

Durante los últimos años se han emprendido nuevas funciones sin definirse claramente su relación con otras funciones. No ha habido un desarrollo orgánico planeado de la estructura de nuestro gobierno. Contamos en la actualidad con alrededor de 70 departamentos y agencias. El número de juntas y comisiones es considerable en demasía. Las líneas de autoridad y responsabilidad a menudo resultan confusas e interrumpidas. La responsabilidad y el trámite para depurar la responsabilidad de los departamentos y agencias al Gobernador y a la Legislatura no son satisfactorios. Estos defectos orgánicos motivan duplicación, irritaciones innecesarias, tardanza en ejecutar las decisiones y un uso menos efectivo del dinero que pagan los contribuyentes. Estoy convencido que un estudio completo por una comisión competente y representativa como la de ustedes me brindará las soluciones a estos problemas de dirección administrativa que les presento.

Deben buscar los mejores medios disponibles para estudiar las distintas fases técnicas de su trabajo. Estoy seguro que sus recomendaciones se basarán en lo que ustedes consideren más idóneo desde el punto de vista administrativo y científico. Deben dedicarse al cumplimiento de sus obligaciones sin considerar intereses creados, grupos de presión o pequeña política. Pueden contar en la realización de su trabajo con la total cooperación de los departamentos y agencias de la rama ejecutiva del Gobierno.

Permítanme terminar diciéndoles que tengo gran fe en el buen éxito de sus esfuerzos. Espero que como resultado de nuestra labor conjunta podamos hallar para beneficio de las gentes de Puerto Rico mejores métodos para un rendimiento más eficiente y económico de la obra que desean que su gobierno haga por ellas.

Muy atentamente,

(Firmado)

LUIS MUÑOZ MARIN,
Gobernador.

Apéndice C.

(Núm. 140)

(Aprobada en 28 de abril de 1949)

LEY

PROVEYENDO PARA LA REORGANIZACION DE LOS
DEPARTAMENTOS EJECUTIVOS Y LAS AGENCIAS DEL
GOBIERNO INSULAR.

Decrétase por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico:

TÍTULO BREVE

Artículo 1.—Esta Ley puede citarse como la “Ley de Reorganización.”

DEFINICIONES

Artículo 2.—(a) *Agencia*.—Cuando se usa en esta Ley el término “agencia”, el mismo significa cualquier agencia, autoridad, compañía, servicio, negociado, división, oficina, comisión, junta, instrumentalidad, corporación pública, administración, establecimiento independiente, funcionario, y cualquier otro organismo o dependencia de la rama ejecutiva del Gobierno Insular, incluyendo, pero sin limitarse a, la Autoridad de Fuentes Fluviales, el Servicio de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico, la Autoridad de Comunicaciones, la Compañía de Fomento Industrial, el Banco Gubernamental de Fomento, la Administración General de Suministros, la Compañía Agrícola de Puerto Rico, y no incluirá los municipios ni el Gobierno de la Capital.

(b) *Reorganización*.—Para los fines de esta Ley el término “reorganización” significa cualquier transferencia, consolidación, coordinación, modificación, abolición y reorganización a que se refiere el Artículo 4, excepto que no significa “abolición” ni “consolidación” de los departamentos ejecutivos, la Oficina del Auditor la del Secretario Ejecutivo y la Comisión de Servicio Público.

PROPÓSITOS DE LA REORGANIZACIÓN

Artículo 3.—(a) El Gobernador examinará y de tiempo en tiempo reexaminará la organización de todas las agencias y departamentos ejecutivos del Gobierno y determinará qué cambios son necesarios para lograr los siguientes fines:

(1) Promover la mejor ejecución de las leyes, la más eficaz administración de la rama ejecutiva del Gobierno y de sus departamentos, agencias y funciones, y la más expedita administración de los asuntos públicos;

(2) reducir los gastos y promover la economía hasta el máximo compatible con el funcionamiento eficiente del Gobierno.

(3) aumentar la eficiencia de las operaciones del Gobierno en el mayor grado posible;

(4) agrupar, coordinar y consolidar agencias y funciones del Gobierno, hasta donde sea posible, de acuerdo con los objetivos primordiales;

(5) reducir el número de agencias consolidando bajo un solo jefe aquellas que tengan funciones similares y abolir aquellas agencias que no sean necesarias para la eficiente dirección del Gobierno; y

(6) evitar duplicación total o parcial de esfuerzo.

(b) La Asamblea Legislativa de Puerto Rico declara que el interés público requiere la realización de los fines especificados en el inciso (a) de este artículo y que dichos fines pueden lograrse en gran medida procediéndose de acuerdo con las disposiciones de esta Ley, y pueden realizarse por la misma con mayor rapidez que mediante la promulgación de legislación específica.

PLANES DE REORGANIZACIÓN

Artículo 4.—Cuando el Gobernador, luego de una investigación, determinare que para lograr uno o más de los fines expre-

sados en el Artículo 3, Inciso (a) de esta Ley, es necesaria:

(1) la transferencia de toda o cualquier parte de una agencia, o de todas o cualesquiera funciones de la misma, a la jurisdicción y dominio de cualquier otra agencia; o

(2) la consolidación o coordinación de toda o cualquier parte de alguna agencia, o todas o cualesquiera funciones de la misma, con toda o cualquier parte de alguna otra agencia o de sus funciones; o

(3) la consolidación o coordinación de cualquier parte de alguna agencia o de las funciones de la misma con cualquier otra parte de la misma agencia o de sus funciones; o

(4) la abolición de toda o cualquier parte de alguna agencia, la cual agencia o parte no tenga, o no habrá de tener cuando comience a regir el plan de reorganización, ningunas funciones; o

(5) la reorganización de todos o cualquiera de los departamentos ejecutivos, preparará un plan de reorganización para hacer las reorganizaciones que hubiere decidido e incluido en el plan, y transmitirá dicho plan, que llevará un número de identificación, a la Asamblea Legislativa, junto con una declaración al efecto de que con respecto a cada reorganización incluida en el plan, ha resuelto que dicha reorganización es necesaria para lograr uno o más de los fines expresados en el Artículo 3, inciso (a). La entrega de cada plan a ambas Cámaras deberá hacerse en la misma fecha y mientras cada Cámara estuviere en sesión, dentro de los primeros cinco (5) días de comenzada una sesión, salvo que cualquier plan fuere presentado a la Asamblea Legislativa en una sesión extraordinaria, en el cual caso la entrega deberá efectuarse a cada uno de los Presidentes de las Cámaras no menos de quince (15) días antes de la fecha que se fije para comenzar dicha sesión extraordinaria. En este caso el Presidente de cada Cámara pondrá cualquier plan recibido a disposición de los legisladores, tan pronto el mismo le haya sido entregado.

A tenor con lo dispuesto en el Artículo 6, las Cámaras Legislativas favorecerán o desaprobarán los planes de reorganización en la forma en que le sean presentados por el Gobernador, sin modificarlos.

OTRAS DISPOSICIONES DEL PLAN

Artículo 5.—Cualquier plan de reorganización presentado por el Gobernador de acuerdo con el Artículo 4:

(1) Podrá cambiar, en los casos que el Gobernador lo considere necesario, el nombre de cualquier agencia afectada por una reorganización y el título de su jefe, y designará el nombre de cualquier agencia que resulte de una reorganización y el título de su jefe;

(2) podrá incluir disposiciones para el nombramiento y retribución del jefe y de uno o más funcionarios de cualquier agencia incluyendo la agencia que resulte de una consolidación u otra reorganización si el Gobernador determinare, y en su mensaje presentando el plan declarare, que debido a una reorganización hecha por el plan, tales disposiciones son necesarias. El jefe que así se provea puede ser una persona o una comisión o junta compuesta de dos o más miembros. Si el nombramiento de dicho jefe no está incluido en el servicio por oposición o en el servicio sin oposición creados por la Ley de Personal se hará por el Gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado;

(3) podrá transferir o en otra forma disponer de, los libros de contabilidad, archivos, propiedad y personal afectados por cualquier reorganización;

(4) podrá transferir aquellos balances no gastados de asignaciones y de otros fondos, que estén disponibles para usarse en relación con cualquier función o agencia afectada por una reorganización, para uso en relación con las funciones afectadas por dicha reorganización, o para uso de la agencia que habrá de asumir tales funciones después que el plan de reorganización comience a regir;

(5) podrá disponer lo necesario para la liquidación de los asuntos de cualquier agencia que haya de abolirse.

LIMITACIONES DE PODER CON RELACIÓN A REORGANIZACIONES

Artículo 6.—Ningún plan de reorganización dispondrá, y ninguna reorganización adoptada bajo esta Ley podrá tener el efecto de:

(1) prolongar el término de existencia de una agencia más allá del término autorizado por la Ley o más allá del término en que hubiera cesado si no se hubiera hecho la reorganización; o

(2) prolongar cualquier función más allá del período prescrito por Ley para la misma, o más allá de la fecha en que cesaría si la reorganización no se hubiera hecho; o

(3) extender el término señalado por Ley para cualquier cargo.

VIGENCIA DE LAS REORGANIZACIONES

Artículo 7.—(a) Cada plan de reorganización presentado por el Gobernador a la Asamblea Legislativa de acuerdo con esta Ley comenzará a regir el día siguiente a la terminación de la sesión en la cual haya sido presentado, si las dos Cámaras recesaren sin haber aprobado una resolución concurrente manifestando que no favorecen el plan de reorganización que les haya sido presentado.

(b) los planes de reorganización podrán proveer que cualesquiera de sus disposiciones comenzará a regir en una fecha posterior a la fecha de vigencia de dicho plan en los demás respectos.

CLÁUSULAS DE SALVEDAD

Artículo 8.—Ningún pleito, acción o procedimiento entablado de acuerdo con la ley por o contra una agencia, por o contra un jefe de la misma u otro funcionario del Gobierno de Puerto Rico, en su carácter oficial o en relación con el desempeño de sus deberes oficiales, será desestimado debido a la vigencia de cualquier plan de reorganización adoptado bajo las disposiciones de esta Ley; y el tribunal, a moción o mediante alegación suplementaria radicada en cualquier fecha dentro de los doce meses siguientes a la vigencia de tal plan de reorganización, que demuestre a satisfacción del tribunal la necesidad de la continuación de dicho pleito, acción u otro procedimiento, para resolver las cuestiones envueltas, deberá permitir que el mismo se prosiga por o contra el sucesor de dicho jefe, agencia o funcionario bajo la reorganización efectuada por el plan, o de no haber ningún sucesor, por o contra la agencia o funcionario que el Gobernador designe.

ASIGNACIONES NO GASTADAS

Artículo 9.—Las asignaciones o partes de asignaciones que queden sin gastarse debido al funcionamiento de esta Ley no podrán usarse para ningún fin, sino que deberán ser depositadas y devueltas al Fondo General del Tesoro Insular.

ESTUDIOS DE LOS PROBLEMAS
Y PERSONAL NECESARIO

Artículo 10.—El Gobernador podrá nombrar la comisión o comisiones que estime necesarias para examinar y estudiar los departamentos y agencias del Gobierno Insular y estudiar los problemas que en la instrumentación de esta Ley se presenten. Dichas comisiones someterán sus informes, conclusiones y recomendaciones al Gobernador. La comisión o comisiones nombradas por el Gobernador de acuerdo con esta Ley podrán emplear y contratar el personal necesario para realizar sus fines. El personal así empleado o contratado estará en el servicio exento, con excepción de las personas que puedan ser cedidas temporeramente por diversas agencias del Gobierno Insular para trabajar con esa comisión o comisiones, y tales personas conservarán su *status* dentro de la Ley de Personal.

ASIGNACIÓN DE FONDOS

Artículo 11.—Por la presente se asigna de cualesquiera fondos disponibles en el Tesoro Insular la suma de setenta y cinco mil (75,000) dólares para llevar a cabo los fines de esta Ley.

PUBLICACIÓN DE LOS PLANES DE REORGANIZACIÓN

Artículo 12.—Cada plan de reorganización que haya de entrar en vigor se publicará juntamente con las Leyes de Puerto Rico en el tomo correspondiente a la sesión en que se aceptó el plan.

VIGENCIA DE ESTA LEY

Artículo 13.—Esta Ley, por ser de carácter urgente y necesaria, empezará a regir inmediatamente después de su aprobación. Los poderes conferidos al Gobernador por esta Ley expirarán el día 11 de febrero de 1952.

Aprobada en 28 de abril de 1949.

Apéndice D.

PRINCIPALES DEPARTAMENTOS, JUNTAS, COMISIONES,
CORPORACIONES Y OTRAS AGENCIAS CONSIDERADAS
POR LA COMISIÓN DE REORGANIZACIÓN

La Comisión examinó las agencias anotadas abajo.

Con miras a la brevedad, las organizaciones se anotan según amplias áreas funcionales. Las agencias agregadas por ley a los principales departamentos, aparecen bajo éstos, aún en los casos en que los organismos agregados funcionan independientemente e informan directamente al Gobernador como sucede casi siempre. Por lo tanto, las agencias agregadas no siempre se incluyen en las áreas funcionales correspondientes.

Generales

① Oficina del Gobernador

2 Negociado del Presupuesto

3 Oficina de Transporte

4 Oficina de Investigaciones de Juegos Ilícitos

5 Laboratorio Fotográfico

6 Oficina de Personal

7 Junta de Planificación

8 Oficina del Secretario Ejecutivo

9 Oficina Administrativa de las Juntas Examinadoras

- y de las Juntas de Registros
10 Oficina del Inspector de Cooperativas
11 Oficina Insular de Veteranos
12 Consejo Ejecutivo
13 Oficina de Exención de Contribuciones
14 Comité Insular de Emergencia
15 Consejo Insular de Emergencia
16 Programa de Emergencia de Guerra
17 Oficina del Auditor
18 Administración General de Suministros
19 Departamento de Hacienda
20 Oficina del Superintendente de Seguros
21 Fondo del Seguro del Estado
22 Departamento de Justicia
23 Junta de Libertad bajo Palabra
24 Corporación de Industrias de Prisiones
25 Departamento de lo Interior
26 Junta de Apelaciones sobre Construcciones
27 Negociado de Permisos
28 Comisión de Parques y Recreos Públicos
29 Comisión del Riego de Isabela
30 Servicio del Riego de Isabela
31 Junta Insular de Elecciones
32 Comisión de Servicio Público

33 Oficina de Puerto Rico en Washington

Agricultura

34 Departamento de Agricultura y Comercio

35 Autoridad de Tierras

36 Corporación Rehabilitadora del Café

37 Corporación Rehabilitadora de la Industria del **Café**

38 Comisión Reguladora de la Industria de la **Cidra**

39 Junta de Apelaciones sobre Cuotas del Tabaco

40 Oficina de Administración de Inquilinato

41 Compañía Agrícola

42 Instituto del Tabaco

43 Junta de Apelaciones de Asociaciones Cooperativas

Industria y Comercio

44 Compañía de Fomento Industrial

45 Puerto Rico Cement Corporation

46 Puerto Rico Glass Company

47 Puerto Rico Shoe and Leather Company

48 Puerto Rico Pulp and Paper Company

49 Oficina de Turismo

50 Junta Consultiva del Turismo

51 Banco Gubernamental de Fomento

52 Autoridad de Comunicaciones

53 Autoridad de Transporte

Trabajo

54 Departamento del Trabajo

55 Junta de Seguridad Industrial

- 56 Consejo de Aprendizaje
- 57 Comisión Industrial
- 58 Junta de Relaciones del Trabajo

Salud y Bienestar

- 39 Departamento de Salud
- 60 Comisión para el Control de Cuerpos de Agua
- 61 Junta de Farmacia

Instrucción

- 62 Departamento de Instrucción
 - 63 Junta Insular de Educación Vocacional
 - 64 Industrias para los Ciegos
- 65 Biblioteca Carnegie
- 66 Comisión de Radioemisión Pública
- 67 Escuelas Libres de Música
- 68 Comisión de Becas
- 69 Instituto de Literatura Puertorriqueña
- 70 Archivo Histórico
- 71 Junta Conservadora de Valores Históricos

Viviendas

- 72 Autoridad de Hogares
Junta de Hogares Modelo

Recreación

- 73 Comisión Hípica Insular

Servicios de Protección

- 74 Comisión de la Policía
- 75 Policía Insular
- 76 Servicio Insular de Bomberos
- 77 Guardia Nacional de Puerto Rico

Abastecimiento de Agua, Electricidad y Alcantarillado

- 78 Autoridad de Fuentes Fluviales
- 79 Autoridad de Acueductos y Alcantarillados

Apéndice E.

PRINCIPALES DEPARTAMENTOS, JUNTAS, COMISIONES,
CORPORACIONES Y OTRAS AGENCIAS PROPUESTAS
POR LA COMISIÓN DE REORGANIZACIÓN

De aceptarse todas las recomendaciones de la Comisión, menos aquellas que requieren enmiendas a la Carta Orgánica, la Rama Ejecutiva consistiría en 23 agencias principales, aparte de la Oficina del Gobernador. Estas agencias se anotan en la lista a continuación. También aparecen las corporaciones que estarían bajo departamentos o agencias.

General

Oficina del Gobernador

Negociado del Presupuesto
Junta de Planificación
Oficina de Personal

Consejo de Asesores Económicos

Oficina del Secretario Ejecutivo

Oficina del Auditor

Departamento de Hacienda

Departamento de Justicia
Corporación de Industrias de Prisiones

Junta Insular de Elecciones

Comisión de Servicio Público

Oficina de Puerto Rico en Wáshington

Agricultura

Departamento de Agricultura y Comercio
Compañía Agrícola
Autoridad de Tierras

Industria y Comercio

Administración de Industria y Comercio
Autoridad de Comunicaciones
Autoridad de Transporte

Compañía de Fomento Industrial
Puerto Rico Cement Company
Puerto Rico Glass Company
Puerto Rico Clay Products Company
Puerto Rico Shoes and Leather Company
Puerto Rico Pulp and Paper Company

Banco Gubernamental de Fomento

Trabajo

Departamento del Trabajo

Salud y Bienestar

Departamento de Salud

Educación

Departamento de Instrucción
Industrias para los Ciegos
Universidad de Puerto Rico

Viviendas

Autoridad de Hogares

Recreación

Administración de Parques y Recreo Públicos

Servicios de Protección

Policía Insular

Servicio Insular de Bomberos

Guardia Nacional de Puerto Rico

Servicios de Acueductos, Energía Eléctrica y Alcantarillados

Autoridad de Fuentes Fluviales

Autoridad de Acueductos y Alcantarillados

Obras Públicas

Departamento de lo Interior

Apéndice F.

AGENCIAS A TRANSFERIRSE O SUPRIMIRSE DE ACUERDO CON LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE REORGANIZACIÓN

De seguirse la recomendación de la Comisión, 29 agencias serían suprimidas y 24 transferidas a otra organización. Además, 6 juntas de directores y 2 juntas de gobierno serían suprimidas.

Suprimidas

Administración General de Suministros
Archivo Histórico de Puerto Rico
Comisión de Becas de Puerto Rico
Comisión de la Policía Insular
Comisión de Parques y Recreos Públicos
Comisión del Riego de Isabela
Comisión de Radioemisión Pública
Comisión Hípica Insular
Comisión para el Control de Cuerpos de Agua
Comisión Rehabilitadora de la Industria del Café
Comité Insular de Emergencia
Consejo Ejecutivo
Corporación del Seguro del Café
Junta Administrativa del Instituto del Tabaco
Junta Conservadora de Valores Históricos
Junta Consultiva del Turismo
Junta de Apelaciones de Asociaciones Cooperativas
Junta de Apelaciones sobre Construcciones
Junta de Apelaciones sobre Cuotas del Tabaco

Junta de Hogares Modelo
Junta de Seguridad Industrial
Junta Reguladora de la Industria de la Cidra
Negociado de Permisos
Oficina Administrativa de Juntas Examinadoras
y Juntas de Registro
Oficina de Exención de Contribuciones sobre
Industrias
Oficina de Investigación de Juegos Ilícitos
Oficina de Turismo

Transferidas

Autoridad de Comunicaciones
Autoridad de Tierras
Autoridad de Transporte
Comisión Industrial
Compañía Agrícola
Consejo de Aprendizaje
Corporación de Industrias de Prisiones
Fondo del Seguro del Estado
Industria de Ciegos de Puerto Rico
Instituto de Literatura Puertorriqueña
Instituto Vocacional de Ciegos Adultos
Junta de Farmacia
Junta de Libertad Bajo Palabra
Junta de Planificación
Junta de Relaciones del Trabajo
Junta de Salario Mínimo
Laboratorio Fotográfico
Oficina de Administración de Inquilinato
Oficina del Inspector de Cooperativas
Oficina del Superintendente de Seguros
Oficina de Personal
Oficina de Transporte
Oficina Insular de Veteranos
Servicio del Riego de Isabela

Juntas de Directores Suprimidas

Autoridad de Comunicaciones

Autoridad de Tierras
Autoridad de Transporte
Compañía Agrícola
Corporación de Industria de Prisiones
Industria de Ciegos de Puerto Rico

Juntas de Gobierno Suprimidas

Biblioteca Carnegie
Escuelas Libres de Música