

COMISION DE REORGANIZACION

DE LA

RAMA EJECUTIVA

REORGANIZACION DEL

SECTOR DE HACIENDA PUBLICA

RESUMEN EJECUTIVO DEL

INFORME FINAL

Noviembre, 1979



CONSULTORES TECNICOS ASOCIADOS

COMISION DE REORGANIZACION
DE LA
RAMA EJECUTIVA

REORGANIZACION DEL
SECTOR DE HACIENDA PUBLICA

RESUMEN EJECUTIVO
DEL
INFORME FINAL

Noviembre, 1979

77931

I. INTRODUCCION GENERAL

El estudio de la reorganización del sector se fundamenta en unas directrices generales de reorganización esbozadas por la Comisión.

A. Propósito del Estudio

1. Objetivos Generales de la Reorganización

La Ley de Reorganización de 1976, (Ley Num. 71 de 30 de mayo, enmendada por la Ley Núm. 4, de 10 de marzo de 1977, y la Ley Núm 41, de 12 de junio de 1978), dispone para la reorganización de la Rama Ejecutiva.

El estudio de reorganización está dirigido al examen de la actual organización de la Rama Ejecutiva en cuanto a su estructura, para producir una nueva organización que propicie o facilite la función de dirección, supervisión, control y planificación integral, tanto intra como inter institucional y sectorial, así como del gobierno total; que haga viable la formulación y la implantación de la política pública; que propicie la coordinación entre las diversas actividades y armonice los conflictos jurisdiccionales.

2. Objetivos Específicos para el Sector Estudiado

Como marco conceptual general para la realización de todo trabajo, la Comisión desarrolló unas guías para los estudios de la

organización sectorial. Estas guías permitieron al investigador dirigir sus esfuerzos dentro de un objetivo de diseño preestablecido que considera como punto de partida los siguientes elementos:

- Determinar la propiedad de los componentes del sector (agencias y organismos) según está propuesto en la Agrupación Sectorial Preliminar, la cual fuera preparada por la Comisión.
- Desarrollar los mecanismos administrativos que hagan funcionar el sector como una organización.

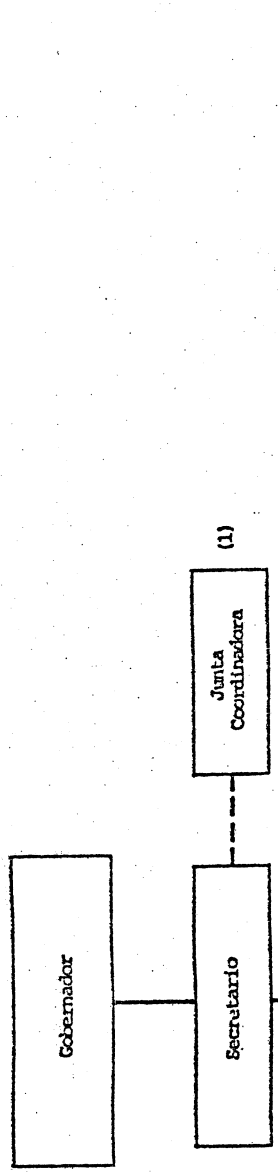
Fue importante pesar la necesidad de flexibilidad y descentralización que deben tener los diferentes organismos para que no fuese a entorpecer su funcionamiento, con la necesidad de centralizar algunos aspectos, a los fines de lograr una mayor eficiencia y un control efectivo por parte del Secretariado.

B. El Concepto del Departamento Sombrilla

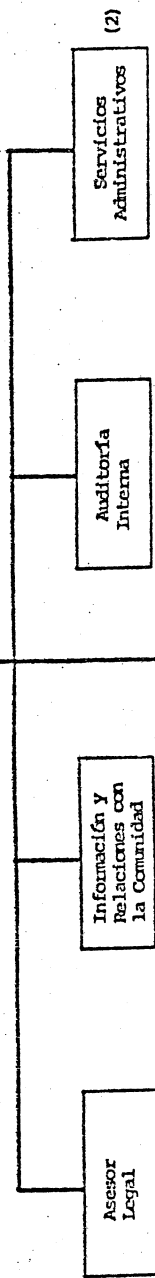
1. Descripción Estructural

El concepto de Departamento "Sombrilla" que se intenta desarrollar en este estudio de reorganización es una modalidad organizacional que busca solucionar las inconveniencias y deficiencias que plantea la estructura organizacional actual de gobierno. Esta organización actual, compuesta por alrededor de cien (100) organismos independientes entre sí, y en continuo proceso de proliferación,

C. R. R. E.



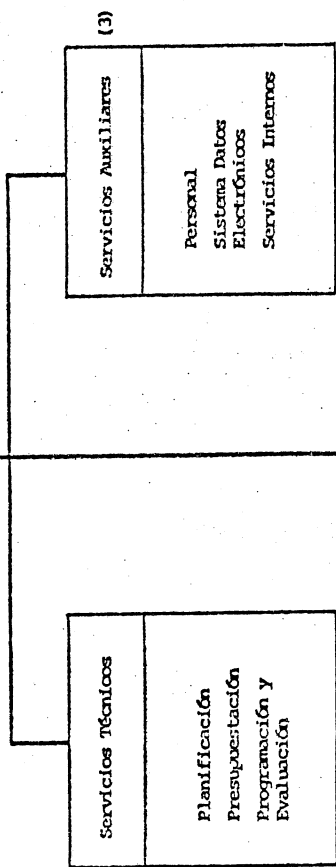
I. Dirección



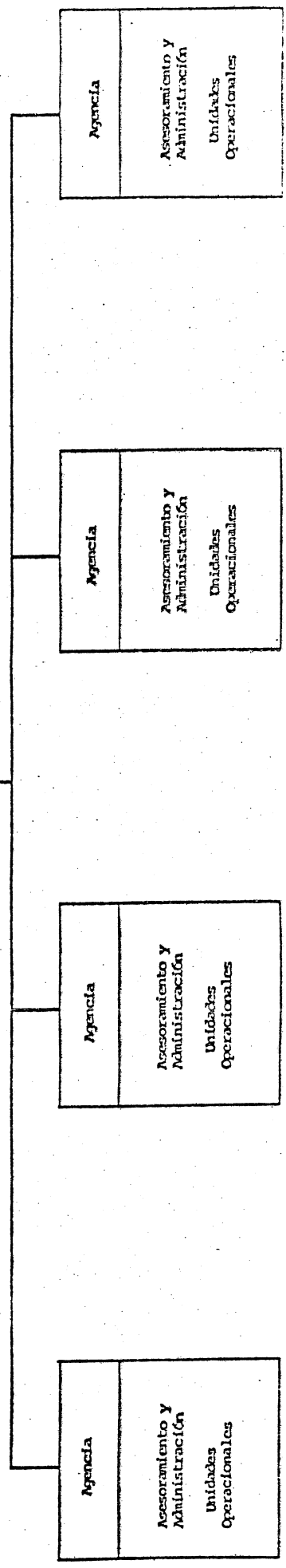
- (1) Integrado por los Directores de las agencias componentes del Departamento y otro personal a determinarse por reglamento.
- (2) Pequeña unidad para prestar estos servicios a las oficinas que residen al Secretario.
- (3) La organización y prestación de los servicios dependerá de la organización central que se recomiendo.

II. Asesoramiento y servicios

Podría incluir auditoría operacional, reglamentación, sistemas gerenciales, estadísticas, estudios económicos y otros peculiares a determinado sector.



III. Operación



plantea, en primer lugar, un problema de supervisión y control por el Primer Ejecutivo, ya que la línea de comunicación y responsabilidad de estos organismos es con este funcionario. Por otro lado, está el problema de la fragmentación de los esfuerzos de gobierno para atender los problemas del país.

No se contempla diluir los actuales organismos en la nueva entidad para crear una entidad mayor, monolítica y centralizada, si no que cada organismo conservaría en lo máximo permisible, la autonomía y autoridad operacional, pero entendiéndose que cada uno es un componente de la unidad mayor, subordinada en varios aspectos a la autoridad del Secretario del nuevo tipo de Departamento. Se busca darle integralidad a los esfuerzos o acciones de gobierno, proveyendo los mecanismos que viabilicen y hagan funcionar dicha integración.

El concepto de Departamento Sombrilla busca desarrollar una modalidad organizacional que permita reducir la proliferación de organismos, incorporando varios de éstos en una entidad mayor; que haga posible el funcionamiento de éstos integradamente, a la vez que se elimina su dependencia directa del Primer Ejecutivo. Toda vez la integración de organismos se haría a base de un criterio común, tal como la interrelación con una misma clientela, el vínculo o participación de un objetivo o propósito común, similitud en técnicas o metodología, la nueva entidad lo que haría sería darle estructura y unidad organizacional a lo que constituye y que ahora se viene denominando, como una área o sector programático.

2. Efecto a Corto y Largo Plazo

Es preciso entender que el desarrollo y adopción del concepto de organización sectorial (departamento sombrilla) y el de su implementación constituyen dos fases distintas y que, una vez concluida la primera, se requerirá continuar el proceso de estructuración de cada una de las entidades sectoriales. Este proceso se habrá de extender a varios años.

C. Resumen Breve del Proceso de Estudio

1. Descripción de Areas de Trabajo

El plan de trabajo contenido en este informe comprende tres fases de análisis principal, a saber: (1) Estructura Organizacional Existentes, (2) Análisis de Nuevos Requisitos Agenciales, (3) Plan de Implementación.

II. FILOSOFIA GENERAL DE POLITICA PUBLICA DEL SECTOR

El área de Hacienda Pública comprende las funciones que se realizan bajo el Departamento de Hacienda, y el Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico. Se estudió bajo el concepto de Departamento Sombrilla lo siguiente:

1. Un análisis de los programas gubernamentales existentes en el Sector de forma que se logre un entendimiento claro y preciso de las necesidades de cambio organizacional que permita a la Rama Ejecutiva actuar y responder de forma coordinada en el establecimiento de política fiscal, y financiera.
2. La determinación de como mejor servir las necesidades de cambio estructural definidas dentro del contexto de organismos gubernamentales sombrillas.
3. El proveer dirección conceptual, institucional y operacional que permita la creación de un cuerpo organizacional eficiente y efectivo que sirva para estimular el establecimiento coordinado de política fiscal.

A. Propósito de Estudio

El estudio de Hacienda Pública se dividió en tres áreas de análisis, a saber:

- a. Análisis de Estructura Sombrilla

- b. Análisis del Impacto del Area de Preintervención y Contaduría sobre la Reorganización
- c. Coordinación de los Elementos de Planificación y Operación Responsables de Política Fiscal

Como parte del proceso de análisis, el Consultor evaluó diversas alternativas estructurales, dentro del contexto del departamento sombrilla, que permitan mejorar y centralizar de forma coordinada los distintos elementos de política fiscal. A la vez se incluyó, como criterio en el análisis, el posible impacto que pueda tener la reorganización en esta área, a la labor de la Junta de Planificación y el Negociado de Presupuesto.

El Departamento de Hacienda está realizando un estudio (por una firma de contadores públicos autorizados) para centralizar la administración de fondos públicos excedentes ("Cash Management"), incluyendo procedimientos para el establecimiento de cuentas bancarias centralizadas para pagadores especiales. Como parte del estudio de reorganización, hemos incorporado las recomendaciones de este estudio de fondos centralizados de forma que ambos estén en armonía.

B. Resumen del Proceso del Estudio

El estudio de este sector ha seguido el siguiente plan de trabajo:

- 1. Asignación de Funcionario de Enlace

El Secretario de Hacienda designó al Señor Manuel Biascochea (Secretario Auxiliar para Asuntos Financieros) como funcionario de enlace entre el Departamento y el Consultor. El presidente del Banco de Fomento designó al Señor Arturo Somohano, hijo (Vice-Presidente) para la posición correspondiente en esa institución.

2. Estudio Micro-Gerencial

El equipo de trabajo se entrevistó con los directores de las siguientes áreas, negociados, y/u oficinas:

- Oficina de Asuntos Económicos
- Area de Preintervención y Contaduría
 - Negociado de Intervenciones (y sus oficinas)
 - Negociado de Cuentas (y sus oficinas)
 - Negociado de Sistemas de Contabilidad (y sus oficinas)
- Centro Electrónico de Datos
- Negociado del Tesoro
- Area de Asuntos Financieros

En particular, para el área de preintervención se estudió en detalle el proceso de flujo administrativo dentro de cada oficina,

volúmenes de trabajo, y personal, con miras a determinar aquellos procedimientos que podrían ser delegados a los sectores.

3. Estudio Legal

Se evaluó, desde el punto de vista organizacional y legal, el proyecto de ley para la creación de la Superintendencia de Asuntos Financieros. El resultado preliminar de ése análisis se incluye como una sección de este informe.

4. Estudio Macro-gerencial

El estudio macro-gerencial recoge los siguientes aspectos:

- Leyes que afectan a los organismos bajo estudio
- Presupuestos y Funciones Financieras
- Responsabilidad en cuanto a Política Pública Fiscal y Económica
- Análisis programático
- Análisis de los requisitos de organización
- Estructuras funcionales bajo el concepto de departamento sombrilla

III. ANALISIS DEL PROPOSITO PUBLICO

En este capítulo se presenta un análisis de los elementos operacionales de mayor relevancia para efectuar una reorganización en el sector de Hacienda Pública. Aunque durante el proceso de recopilación de información de cada componente se efectuó una búsqueda de elementos que inciden de forma común (personal, presupuesto, operaciones, etc.) sobre el sector, en este capítulo se hace énfasis sobre aquellas áreas de particular importancia para el componente de forma individual.

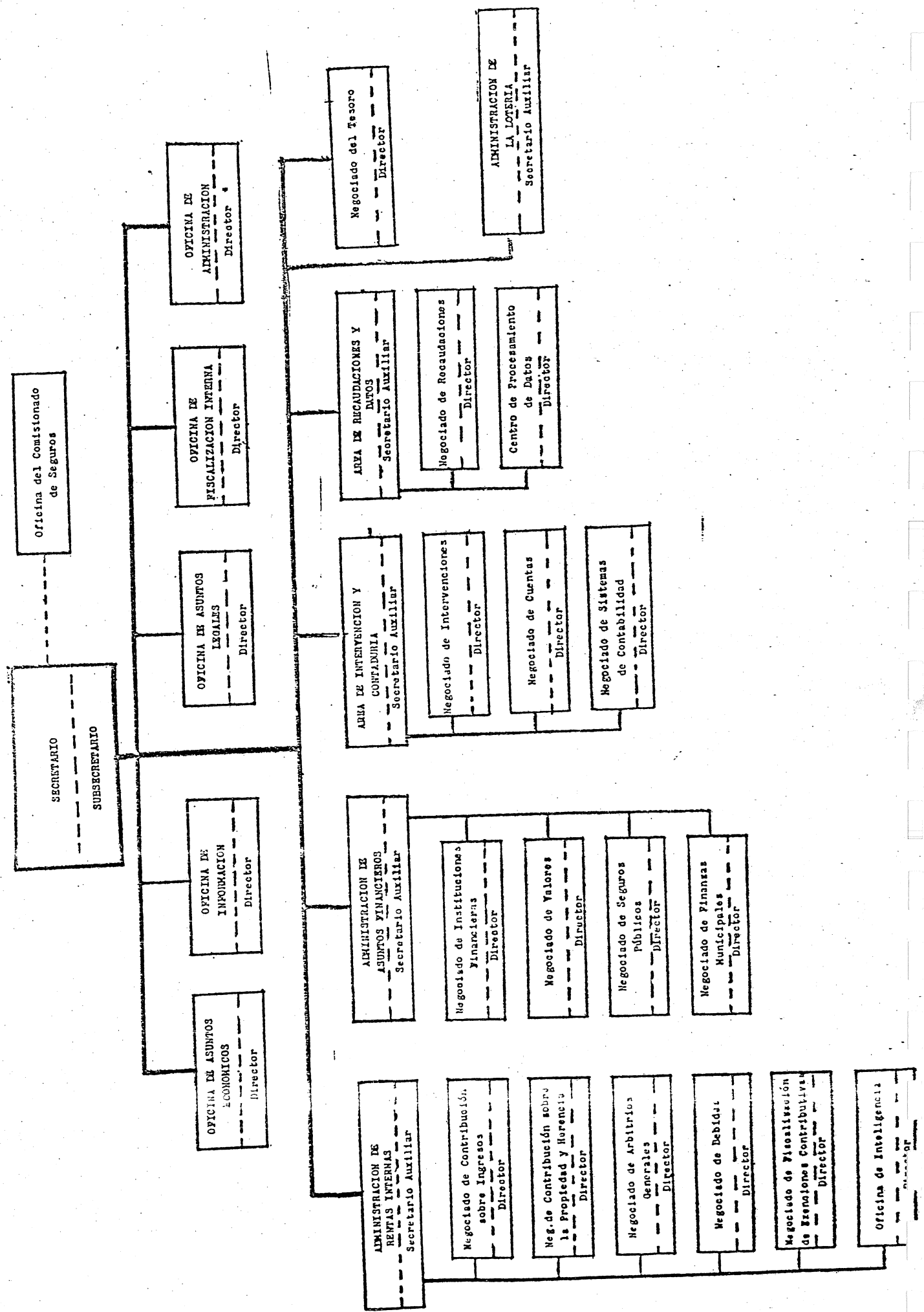
Para entender el proceso de reorganización dentro del Sector de Hacienda Pública es menester comenzar describiendo lo que existe en el mismo, cual es su estructura y como la misma encaja con la intención del Legislador al crear las diversas agencias y áreas que integran el Sector.

Es pues de interés el poder esquematizar los elementos programáticos de mayor influencia en el proceso de cambio. Estos elementos son: objetivos, actividad, estructura, cambios estructurales, y políticas de operación.

A. Departamento de Hacienda

La Sección 6 del Artículo IV de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico contiene las disposiciones relativas a la creación del Departamento de Hacienda.

CUADRO II-1
 DEPARTAMENTO DE HACIENDA
 DIAGRAMA DE ORGANIZACION



El Secretario de Hacienda tiene la función principal de administrar todas las leyes relacionadas con la hacienda pública de Puerto Rico. Entre éstas se encuentran las que rigen la administración, custodia y protección del erario, las que componen nuestro sistema contributivo, las relacionadas con la banca comercial y con los asuntos municipales, etc. El Secretario tiene, además, la responsabilidad de asesorar al Gobernador de Puerto Rico y a la Asamblea Legislativa en lo concerniente a la redacción de leyes relacionadas con la hacienda pública, a los fines de mantener dichas leyes a tono con las necesidades prevalecientes en cada momento.

El departamento es responsable del establecimiento de sistemas, procedimientos y reglamentos para regir las operaciones fiscales y contables del gobierno, la contratación de seguros públicos, las operaciones bancarias, y otras instituciones financieras. Las funciones operacionales comprenden la administración de las leyes contributivas, el recaudo de las contribuciones y la administración de los fondos públicos, las actividades fiscalizadoras por medio de las cuales el Departamento ejerce el control y la preintervención de todas las cuentas de los departamentos, agencias y municipios a nivel central. Es función del Departamento de Hacienda la administración de la Lotería Estatal.

1. Programa de Dirección y Administración

El Departamento está dirigido por un Secretario, nombrado por el Gobernador, con el consentimiento del Senado. El Secretario a su vez nombra al personal de confianza, incluyendo al Sub-Secretario y Secretarios Auxiliares. El programa de dirección y administración incluye las actividades de la Oficina propia del Secretario, Subsecretario y las Oficinas de Información y Fiscalización Interna, entre otros. Tiene la misión de coordinar la ejecución de la política fiscal y económica que emana de los grupos de trabajos asesores del Gobernador. El Secretario traduce en directrices específicas la política pública establecida y coordina con sus Secretarios Auxiliares la ejecución de la misma.

• Oficina de Fiscalización Interna

Mediante la Orden Administrativa 78-09 del Departamento de Hacienda se estructura tal cual existe al presente la Oficina de Fiscalización Interna. Las Divisiones de Investigaciones Especiales y de Investigaciones Administrativas de la Oficina de Inteligencia pasan a ser parte de la Oficina de Fiscalización Interna.

La Oficina de Fiscalización Interna consta de dos divisiones, a saber:

1) División de Auditoría Interna

Esta división está encargada de la fiscalización todas las colecturías de Rentas Internas. Dicha fiscalización se realiza a través de exámenes periódicos a estas oficinas. Esta primera labor no se está llevando a cabo de forma adecuada debido a que la División fue encargada en diciembre de 1975, de realizar las auditorías de la asignación de fondos federales para los damnificados de las inundaciones de los años 1974 y 1975 (Tormenta Loíza).

2) División de Investigaciones

Esta división consta de dos secciones. En primer lugar, la Sección de Investigaciones Especiales, está encargada de las investigaciones concernientes al Negociado de Bancos e Instituciones Financieras y el Negociado de Valores, ambos del Area de Asuntos Económicos. Por lo tanto, su labor consiste en la investigación de solicitudes para negocios de préstamos hipotecarios, financieras, casinos, corredores de hipotecas para bienes muebles, etc. Las investigaciones que deben centrarse en esta Sección se refieren a la moral, solvencia económica y referencias personales y comerciales de las personas envueltas en estas solicitudes.

Esta sección presenta un atraso considerable en cuenta a la realización de sus tareas.

• Asuntos Legales

El Gobierno de Puerto Rico depende directamente para su sostenimiento de la adecuada interpretación e implementación de las leyes fiscales. Por tanto, es indispensable que el Secretario de Hacienda esté debidamente asesorado sobre este particular. Con este propósito se creó y existe en el Departamento de Hacienda una unidad especializada la cual está compuesta principalmente de abogados y se conoce como Oficina de Asuntos Legales.

Esta Oficina provee asesoramiento, además, a los oficiales del Departamento en materia que requiere interpretación de estatutos, reglamentos y cualquiera otra materia susceptible de análisis jurídico, a funcionarios de otras agencias y a personas particulares en todo asunto en que el Departamento de Hacienda sea en alguna forma parte interesada.

• Asuntos Económicos

La oficina de asuntos económicos está a cargo de las siguientes funciones:

1. Preparar y revisar los estimados de ingresos al Fondo General.
2. Preparar y revisar los informes de ingresos a los Fondos Especiales.

3. Preparar los informes quincenales de recaudaciones de las colecturías de rentas internas.
4. Redactar los informes mensuales al Fondo General.
5. Analizar las consecuencias contributivas de las medidas legislativas que se proponen.
6. Evaluar las propuestas de bonos del Estado Libre Asociado en colaboración con el Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico.
7. Se colabora en el Programa de Inversiones de Cuatro Años 1981-1984 que provee asesoramiento al Gobernador y a la Rama Legislativa sobre asuntos financieros, fiscales y contributivos que facilitan la determinación de la política pública en tales asuntos.

2. Oficina de Asuntos Administrativos

Este programa incluye los siguientes servicios: la administración de personal de la agencia; la formulación y el control del presupuesto; las finanzas y contabilidad interna; los estudios de organización y méto-

dos; la administración de la correspondencia y de los archivos; y los servicios generales de oficina.

- Oficina de Planes y Presupuestos

1. Estimados Presupuestarios

Con la participación de los Directores de Negociados y Secretarios Auxiliares se prepara un estimado de los gastos necesarios para llevar a cabo los planes de trabajo que cada unidad operacional se haya propuesto para determinado año fiscal.

2. Desgloses presupuestarios

Es el detalle de la distribución por partidas del presupuesto asignado a base de la última proyección de gastos y compromisos del Departamento.

3. Proyecciones de Gastos

Como parte de la función de planificación y administración del presupuesto esta Oficina realiza periódicamente proyecciones de gastos. Para esto debe analizar los informes que genera la Oficina de Finanzas relacionados con el estado de las distintas asignaciones presupuestarias.

4. Libramientos para Traspasos

Se realizan si como consecuencia de los halazgos encontrados al hacer las proyecciones presupuestarias se entiende que existe la necesidad de realizar transferencias entre programas o entre partidas de un mismo programa. Se prepara una carta explicativa al Negociado del Presupuesto junto con el formulario SC-725 y al ser aprobado se envía éste al Negociado de Cuentas para ser contabilizado, quien a su vez lo envía a la Oficina de Finanzas para su registro.

5. Peticiones de Creación, Eliminación y/o Transferencias de Puestos

Se realizan peticiones de esta naturaleza para resolver necesidades de personal que surjan en la operación de las distintas áreas de trabajo.

6. Estudios mayores de organización y métodos

Previa solicitud del área concernida se realizan estudios relacionados con la organización, funciones y los métodos de trabajo usados en la operación diaria del área. La Oficina de Presupuesto y Gerencia origina los manuales, procedimientos, informes, etc., que surjan como consecuencia del estudio realizado.

7. Estudios de distribución de espacio

En la operación diaria surgen situaciones que pueden afectar la distribución física de las oficinas. La Oficina de Presupuesto y Gerencia realiza el estudio, prepara los croquis, planos y recomendaciones necesarias. La Oficina de Servicios Auxiliares obtiene las cotizaciones de los constructores y envía nuevamente a la Oficina de Presupuesto y Gerencia para que se determine la disponibilidad de fondos. De contarse con los recursos necesarios ofrece el seguimiento y asesoramiento necesario para la implementación del estudio.

• Oficina de Finanzas

La Oficina de Finanzas está organizada en la siguiente forma:

Oficina del Director

Oficina del Subdirector

Sección de Cuentas

Sección de Preintervención

Sección de Pagos

El programa se divide en cinco subprogramas, en los cuales se incluye: la administración de las leyes de contribución sobre in-

gresos; arbitrios generales; contribuciones sobre la propiedad, herencia y donaciones; e impuestos sobre bebidas alcohólicas. La administración de rentas internas funciona por medio de un negociado para cada uno de los cinco subprogramas operacionales.

3. Area de Rentas Internas

El objetivo principal de este programa es lograr que el Tesoro Público disponga de los ingresos contributivos que han sido establecidos por Ley.

• Negociado de Rentas Internas

Este subprograma fue creado a los fines de velar por que se cumpla con las disposiciones de la Ley Núm. 91, aprobada el 29 de junio de 1954, conocida como la Ley de Contribuciones Sobre Ingresos. El subprograma tiene la responsabilidad de administrar y aplicar esta ley en forma tal que los contribuyentes cumplan con sus disposiciones aportando al erario la contribución que les corresponda de acuerdo con las especificaciones prescritas; y visualizar posibles áreas de evasión contributiva a los fines de detectar casos de fraude. Además, brinda asesoramiento sobre las consultas formuladas por los contribuyentes en torno a la interpretación y aplicación de la ley y otras leyes relacionadas con sus casos particulares; y realiza estudios sobre estas leyes a los fines de someter recomendaciones sobre enmiendas o modificaciones que se consideren necesarias.

- Negociado de Arbitrios

Mediante este subprograma se lleva a cabo la administración de la Ley Núm. 2 de 1956 (Ley de Impuestos sobre Artículos de Uso y Consumo de Puerto Rico) según enmendada que impone tributos al uso, consumo, venta, adquisición y traspaso de ciertos artículos, tales como: cigarrillos, vehículos de motor, productos de petróleo, tabillas de automóviles, artículos de joyería y otros. Esta ley envuelve además, la fijación de impuestos y/o derechos de licencias sobre determinados servicios tales como: espectáculos públicos, negocios, ocupación de habitaciones de hoteles y casas de hospedaje, operación del hipodromo, venta de fichas de salas de juego de azar y otras actividades.

- Negociado de Contribución Sobre la Propiedad

El Negociado de Contribución Sobre la Propiedad tiene el propósito de imponer contribuciones sobre la propiedad mueble e inmueble y sobre caudales relictos a los fines de recaudar fondos para financiar los programas del gobierno. Su objetivo final está dirigido a lograr aumentos en los recaudos.

- Negociado de Bebidas Alcohólicas

El Negociado de Impuestos Sobre Bebidas Alcohólicas tiene en operaciones nueve (9) oficinas de distrito localizadas en San Juan, Río Piedras-Carolina, Bayamón, Caguas, Ponce, Mayaguez, Aguadilla,

Arecibo y Humacao. Estas oficinas de distrito llevan a cabo las siguientes funciones:

Control de la Industria Legal

1. Implementan la Ley 143 del 30 de junio de 1969, conocida como Ley de Bebidas de Puerto Rico.
2. Implementan el título 27 de la Parte 250 del Código Federal de Rentas Internas en cuanto a bebidas alcohólicas para embarque a Estados Unidos se refiere.

• Negociado de Fiscalización de Exención Contributiva

Una de las actividades que desarrollo este Negociado es la Intervención periódica de las operaciones exentas realizadas por los concesionarios bajo las disposiciones de las tres (3) Leyes de Incentivos Industriales de Puerto Rico en vigor mediante la verificación de los libros y documentos en poder de dichos concesionarios. Este Negociado no tiene Oficinas Regionales o de Distrito. No teniendo Oficinas Regionales o de Distrito las operaciones de campo se realizan desde la Oficina Central de San Juan.

4. Area de Asuntos Financieros

Las actividades principales de este programa están relacionadas con la administración del Tesoro Público y los aspectos financieros del Gobierno de Puerto Rico. Además, tiene la responsabilidad de examinar las instituciones financieras, las agencias de cobro y la venta de giros, reglamentar los negocios dedicados al arrendamiento de propiedad mueble y los dedicados a la concesión de préstamos hipotecarios; y contratar fianzas y seguros públicos para los distintos tipos de riesgos que afectan las operaciones del gobierno y sus funcionarios.

Esta área se compone de los siguientes negociados:

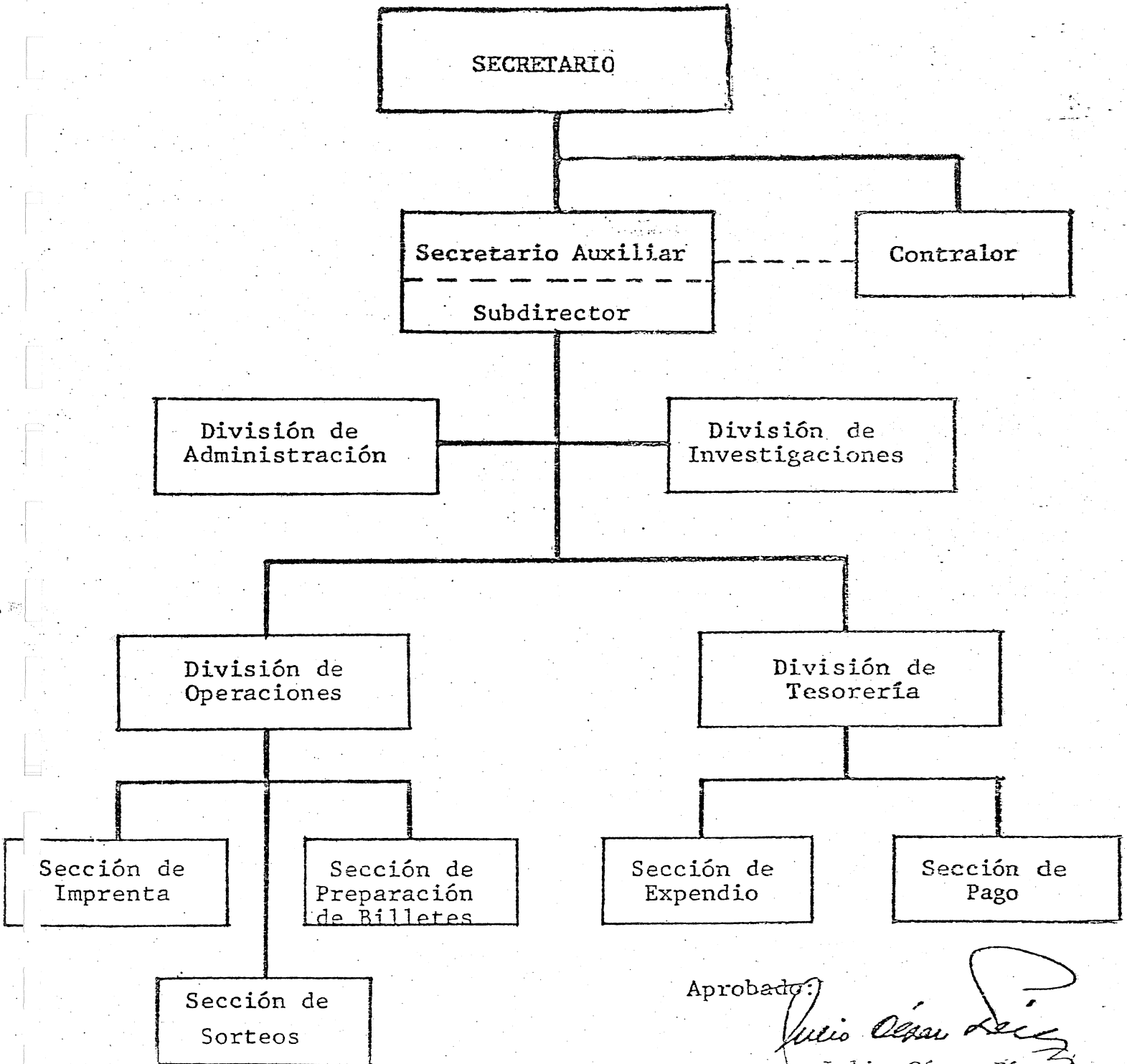
- Negociado de Valores
- Negociado de Bancos e Instituciones Financieras
- Negociado de Fianzas y Seguros Públicos
- Negociado de Asuntos Municipales

Antiguamente otro negociado completaba esta área.

Era este el Negociado del Tesoro, cuyo objetivo principal era garantizar una administración eficiente de los fondos públicos en armonía con los más sanos principios de la política fiscal. Sus actividades incluían, entonces; la custodia y el manejo de todos los fondos públicos, inversión de los recursos líquidos, control y conciliación de los depósitos bancarios del Secretario de Hacienda; autorización de todos los desembolsos y cheques, y; la administración de la deuda pública.

CUADRO II-5
DEPARTAMENTO DE HACIENDA
LOTERIA DE PUERTO RICO

DIAGRAMA DE ORGANIZACION



Aprobado:

Julio César Pérez
Secretario de Hacienda

Junio de 1979

6. Negociado de la Lotería

El Negociado de la Lotería fue creado por la Ley Núm. 465 del 15 de mayo de 1947, según enmendada. El mismo constituye una fuente de ingreso importante para el erario público. Constituye, además, la fuente principal de sostenimiento económico para aproximadamente 12,000 familias a través de la concesión de igual número de agencias para la venta de billetes.

Al presente se está llevando a cabo una reorganización del Negociado de la Lotería con el propósito de mejorar la coordinación, planificación y ejecución de las actividades del negociado. Dicha reorganización persigue, además, proveer a este programa una estructura organizacional más efectiva y de un personal de supervisión y gerencial más adecuado.

7. Comisionado de Seguros

La Ley Núm. 66 del 16 de julio de 1921, creó por primera vez en el Departamento de Hacienda un Negociado de Seguros a cargo del Tesorero de Puerto Rico. El 14 de mayo de 1926, mediante la Ley Núm. 85 se creó en el Departamento de Hacienda el cargo de Superintendente de Seguros.

Con la aprobación del Código de Seguros de Puerto Rico, Ley Núm. 77 del 19 de junio de 1957, se creó el cargo de Comisionado de Seguros del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

El Comisionado de Seguros autoriza, supervisa y fiscaliza la industria de seguros de Puerto Rico conforme a la autoridad que le confiere el Código de Seguros de Puerto Rico o que resulte razonablemente implícito del mismo. Con este fin, lleva a cabo investigaciones e inspecciones que considere convenientes para determinar si una persona ha violado cualquier disposición de dicho Código o para obtener información útil a la administración legal de dichas disposiciones.

8. Area de Pre-intervención y Contaduría

Esta área tiene la responsabilidad de diseñar, instalar e intervenir los sistemas gubernamentales de contabilidad, contabilización y pre-intervención de ingresos y gastos del gobierno. Para desempeñar estas funciones consta de los Negociados de Intervención, Sistema de Contabilidad y Cuentas.

El área más susceptible para evaluación en lo relacionado al concepto sectorial sombrilla y su validez en cuanto al funcionamiento práctico de la reorganización es la de los servicios contables interagenciales que son ofrecidos por este programa. Por lo tanto, esta parte del estudio requirió un énfasis mayor y mucho más detallado que los demás programas del Departamento de Hacienda e incluyó un análisis de flujo y servicios y posible descentralización a la luz de la Ley 230 (Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico).

9. Centro de Datos (Electrónico)

El Centro Electrónico presta los siguientes servicios:

1. Procesamiento de todos los cambios que afectan el pago de sueldo a los empleados públicos. Preparación de nóminas de sueldos a los empleados públicos y los correspondientes cheques quincenales, mensuales y de bono navideño junto con listados y cintas magnéticas de los descuentos efectuados por nómina.
2. Preparación de informes trimestrales para el Seguro Social Federal.
3. Preparación de comprobante anual de retención de contribución sobre ingresos.
4. Mantenimiento de un archivo maestro conteniendo los puestos de carrera y de confianza en el Departamento de Hacienda.
5. Contabilidad diaria de todas las transacciones que afectan las cuentas presupuestarias de todo el Gobierno. Efectuar los pagos a acreedores y preparar informes estadísticos de ingreso y desembolsos de fondos públicos.
6. Procesamiento diario de las emisiones de cheques del Secretario de Hacienda y de los cheques pagados por el Banco Gubernamental de Fomento. Preparación de informes mensuales para la conciliación de la cuenta bancaria del Secretario de Hacienda.

7. Impresión de toda planilla a ser radicada por los contribuyentes, incluyendo individuos, sociedades, corporaciones y planillas de contribución estimada y patronal. Entrar, cotejar y cuadrar la información de las planillas anuales radicadas, preparar las nóminas de reintegro y expedir los cheques correspondientes.

8. Tasación y facturación a los contribuyentes de recibos de las contribuciones adeudadas por concepto de contribución sobre ingresos y sobre la propiedad mueble e inmueble.

9. Procesamiento de cambios contra el archivo de licencias de rentas internas e impresión de las licencias a ser renovadas semestral y anualmente.

10. Procesamiento de todos los cargos, cobros y créditos efectuados a través de las colecturías de rentas internas.

11. Pareo periódico entre los datos de contribución estimada declarada por los individuos y los archivos de contribución estimada.

12. Ayudar en la detección de evasión contributiva, mediante la preparación de listados de contribuyentes que no radicaron planilla.

13. Mantener un archivo de multas administrativas e imprimir informes de distribución a los municipios de los fondos cobrados por estos conceptos.

14. Continuar el desarrollo del Proyecto Número de Cuenta, mediante la depuración del General de Contribuyentes para integrar bajo un mismo número toda gestión contributiva.

15. Procesamiento a través de terminales de teleproceso atachados al computador, de los sorteos, pagos, distribución y venta de billetes de la Lotería de Puerto Rico.

BANCO GUBERNAMENTAL DE FOMENTO PARA PUERTO RICO

El Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico fue creado en virtud de la Ley número 17 de 1948.

Su objetivo es Ayudar al Gobierno de Puerto Rico en el desempeño de sus deberes fiscales y realizar más efectivamente su responsabilidad gubernamental de fomentar la economía de Puerto Rico y especialmente el sector industrial. Servir como agente fiscal del Gobierno de Puerto Rico, sus corporaciones públicas y sus municipios; otorgar préstamos a corto y a largo plazo a industrias y comercios privados y servir de intermedio entre la banca privada y el industrial.

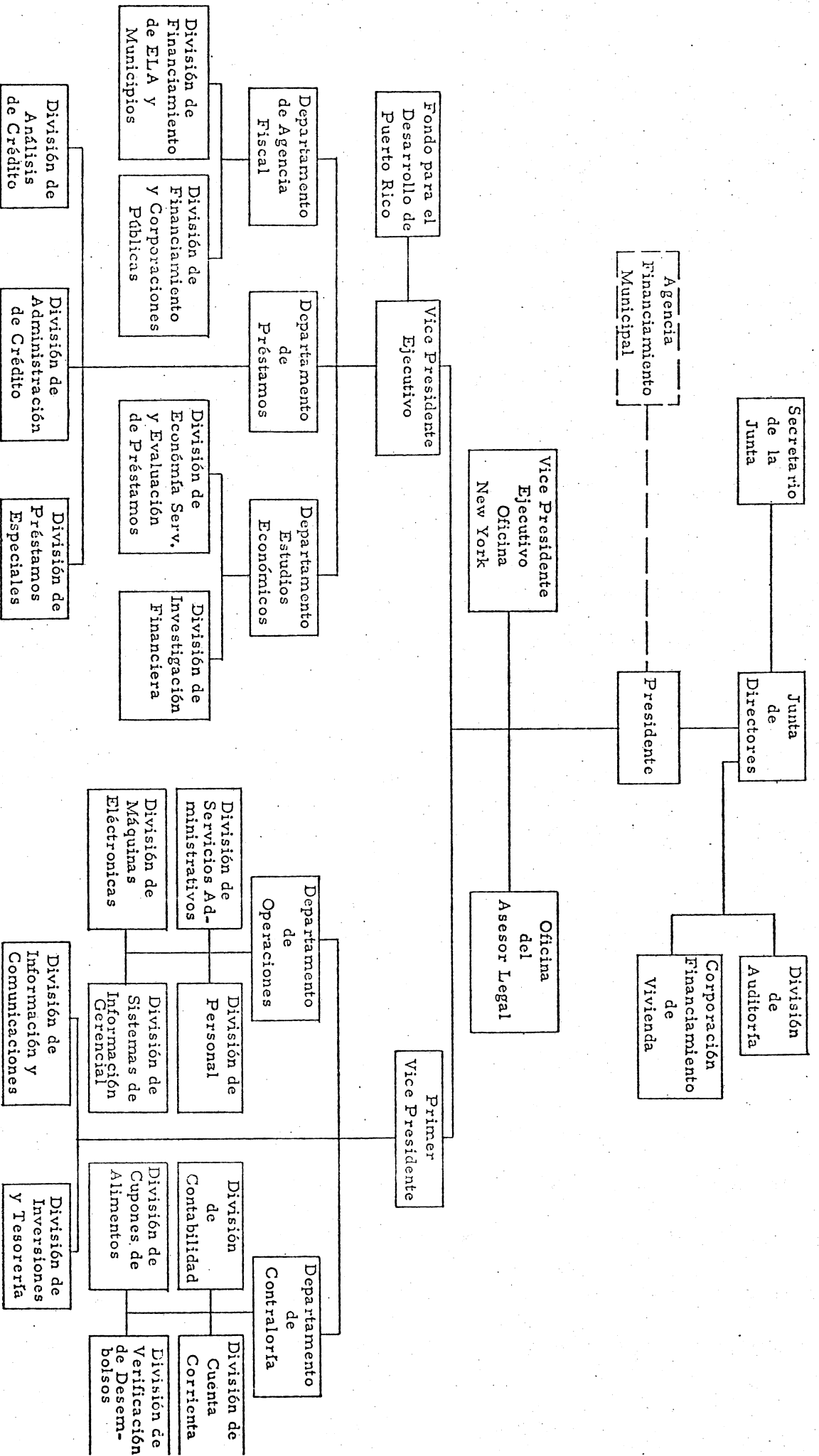
El Banco se rige por una Junta de siete directores nombrados por el Gobernador con la aprobación del Consejo de Secretarios. La Junta nombra al Presidente del Banco. Los gastos administrativos y de operación son sufragados con los ingresos que obtiene el Banco de sus gestiones como agente fiscal del gobierno.

Oficina de Nueva York

La oficina de Nueva York del Banco Gubernamental de Fomento fue abierta en 1954 para servir de eslabón entre Puerto Rico y Estados Unidos para los mercados de moneda y capital de Wall Street. De un personal de dos oficiales se han expandido a once el personal de esta oficina. Esto refleja el incremento en volumen y complejidad de las actividades de finanza pública en Puerto Rico.

BANCO GUBERNAMENTAL DE FOMENTO PARA PUERTO RICO
 GRAFICA DE ORGANIZACION

CUADRO II-6



Departamento de Estudios Económicos

Se llevan a cabo en este departamento las siguientes funciones principales:

- Mantener una evaluación continua sobre la economía y finanzas de Estados Unidos y Puerto Rico encaminados hacia unos estudios especiales y reportes regulares sobre evaluaciones económicas y reportes especiales sobre cambios en la estructura económica y financiera, análisis sectoriales y sus implicaciones de políticas públicas.
- Atender los requerimientos sobre información financiera de parte de los inversionistas.
- Preparar el informe estadístico del Banco Gubernamental de Fomento y revistas como "Puerto Rico in Figures" y otros artículos sobre la economía financiera y otros documentos pedidos especialmente.
- Mantener un análisis básico sobre las finanzas diarias del Banco.

Estas funciones se llevan a cabo primordialmente para:

- Mantener una serie de documentos informativos sobre la situación económica del país.

- Preparar una serie de reportes economicos en diferentes áreas tales como manufactura, construcción, importaciones y exportaciones, importancia de las fondos federales 936 en la economía, sector de servicio, fuerza laboral, etc.

- Oficina del Asesor Económico

En 1975 el Presidente del Banco crea el puesto de Asesor Económico.

Aunque no tiene una relación de línea directa con el Departamento de Estudios

- División de Economía General y Evaluación de Préstamos

La mayor parte del trabajos de esta división es de análisis. Esto incluye la revisión y análisis de las variables más importantes en los sectores económicos de Puerto Rico y E. U., dándole particular atención al desarrollo económico y su relación con las estructuras económicas, fiscales y políticas adoptadas por el Gobernador o la empresa privada.

Es trabajo también de esta división cubrir los diversos indicadores económicos tales como producto bruto, ingreso nacional, empleo y desempleo, precios, gastos e ingresos del gobierno, importaciones y exportaciones etc.

CONCEPTO ESTRUCTURAL GENERAL DE LA REORGANIZACION PROPUESTA

En este capítulo se presenta el resultado del análisis efectuado en términos de los componentes de Sector de Hacienda Pública, y como los mismos podrían ser ubicados en la organización sombrilla propuesta. Es de importancia el destacar que la reorganización gubernamental es un proceso dinámico, por lo que las propuestas que serán presentadas a continuación deberán ser vistas como lineamientos generales hacia los cuales mover la función de establecimiento de política pública. No son, pues, propuestas organizacionales inflexibles y/o de alta rigurocidad. Para que la implantación de las mismas pueda tener éxito es menester el actuar dentro de un marco altamente flexible, que se alimente de la experiencia que se obtenga del proceso de transición mismo.

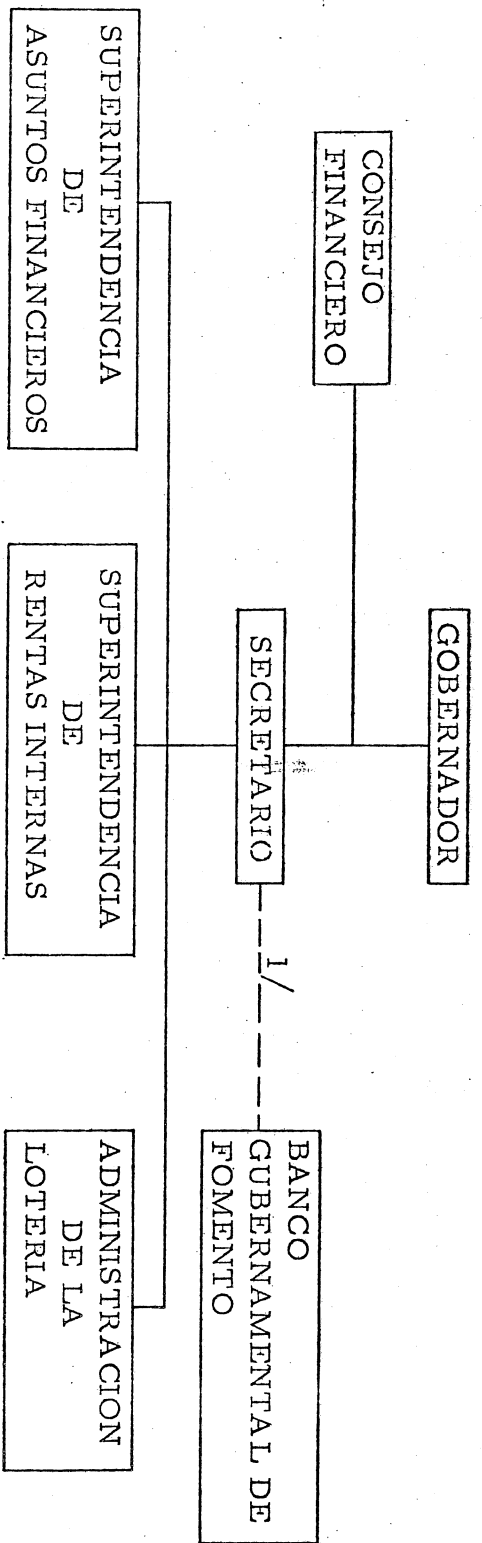
A. Estructura General

1. Premisas de Diseño

El organigrama presentado como Cuadro IV-1 esboza en términos macro-organizacionales los cambios estructurales más sobresalientes de la organización del sector. La reorganización se basa en las siguientes premisas:

- 1 ra premisa - El Sector de Hacienda Pública tiene la responsabilidad de asesora el primer ejecutivo y a la legislatura en materia de política fiscal. Sin

CUADRO 3-1
 CONCEPTO ESTRUCTURAL PROPUESTO
 SECTOR DE HACIENDA PUBLICA



embargo, el análisis relacionado está disperso y fragmentado tanto dentro como fuera del Sector.

2da premisa - Para agilizar el desempeño de las funciones del Departamento es menester separar, en lo posible, el nivel decisonal y operacional, de forma que se delegue la operación a sus componentes. A la vez, el Secretario no debe quedar responsabilizado por cada decisión que tome en la agencia.

3ra premisa - El Banco Gubernamental de Fomento ejerce funciones estrechamente relacionadas con las de Hacienda Pública en general. Ejemplo de esto son sus funciones de agente fiscal, asesor e inversionista de los fondos del tesoro, centro de intercambio bancario, etc. Por lo tanto, esta relación debe quedar formalizada e institucionalizada dentro del sector, pero manteniendo al Banco como organismo fuera del Sector, por sus múltiples otras funciones.

4ta. premisa - La reorganización general de la rama ejecutiva requiere el que se agilizen los sistemas contables de los sectores. Sin embargo, el Departamento de Hacienda, como estructura centralizada impide que ocurra agilización efectiva. Es menester lograr una implantación

efectiva de la Ley 230 sin menoscabar la responsabilidad de este sector en cuanto a:

- custodio de fondos
- contable central
- administrador de la liquidez gubernamental

5ta. premisa - La función de recaudo de fondos y fiscalización contributiva están íntimamente ligados y representa el esfuerzo mayor, (medido tanto en personal, como en importancia) del sector. Por su tamaño y dispersión geográfica las mismas deben ejercerse de forma descentralizada.

2. Cambios Significativos

A la luz del análisis de las estructuras vigentes, presentado en los capítulos anteriores de este estudio, y utilizando como marco de referencia las cinco premisas de diseño discutidas, se presenta de forma resumida los cambios más significativos propuestos para la reorganización del sector.

En primer lugar, el Secretario de Hacienda ya ha separado de forma relativamente efectiva las funciones de análisis, dirección, planificación macroeconómica, establecimiento de política pública, información, inteligencia, fiscalización interna, relaciones con la comunidad, asesoramiento legal, de las

funciones operacionales. Se recomienda que el Centro de Cómputos quede asignado a este nivel de componente en el secretariado de forma que sirva a todos los demás elementos a ser reorganizados. Además, se recomienda la transferencia de las oficinas de estudios macro-económicos del Banco al nivel sectorial para que se pueda lograr una acción integral de análisis y evaluación de la política fiscal del país. Sin embargo, no se recomienda que el Banco quede incluido como organismo del Sector.

Segundo, para que exista una relación más directa entre el Secretario de Hacienda y su Agente Fiscal (Banco de Fomento) se recomienda que el Secretario sea (de Jure) miembro de la Junta de Directores del Banco. Actualmente esta relación existe de facto, pero no está institucionalizada.

A la vez, se recomienda la transferencia oficial de los servicios de inversión del Negociado del Tesoro al Banco para que permita una mejor coordinación de la función de "Administrador de Efectivo" (Cash Manager).

Tercero, se recomienda una mejor coordinación de funciones de estudio y análisis económico entre el Consejo Financiero y el Sector. Pero se entiende, que por su naturaleza intersectorial, el Consejo deberá tener su propio personal de apoyo.

Cuarto, de forma que logremos flexibilizar las funciones operacionales se recomienda la creación de unidades autónomas. En específico se recomienda:

- a. Crear la Administración de la Lotería como organismo autónomo.

- b. Crear la Superintendencia de Asuntos Financieros
- c. Crear la Superintendencia de Rentas Internas y Recaudaciones,

Quinto, para que se pueda armonizar todo lo relacionado con fiscalización y reglamentación de las instituciones financieras privadas se recomiendan los siguientes cambios adicionales.

- a. Transferir la Oficina del Comisionado de Seguros a la Superintendencia de Asuntos Financieros.
- b. Transferir la Oficina del Inspector de Cooperativas a la Superintendencia de Asuntos Financieros.
- c. Transferir el Negociado de Seguros Públicos a uno de los siguientes (1) Al Area de Preintervención y Contaduría ó (2) A la Administración de Servicios Generales.

De transferirse al Area de Preintervención y Contaduría se debe velar que dicho Negociado decentralize su función a una de asesoramiento y establecimiento de normas.

Sexto, como parte de la reorganización general de la Rama Ejecutiva, el Area de Preintervención debe sufrir cambios considerables en su modus operandi.

C. Ventajas y Desventajas

En análisis de cualquier reorganización, en particular una de la magnitud propuesta en este estudio, requiere que se asegure si el efecto del cambio habrá de ser positivo, en términos de los objetivos que se persiguen.

1. Clientela Servida

El objetivo principal que se persigue con el esfuerzo de la Comisión de Reorganización de Rama Ejecutiva es poder agilizar y mejorar el nivel de servicio que se le brinda a la ciudadanía.

2. Establecimiento de Política Pública

La reestructuración del Sector de Hacienda Pública bajo un cuerpo central, o secretariado, permite el que se separen las funciones de administración al corto plazo, de las planificación al largo término, ya que libera al Secretario de las funciones operacionales rutinarias.

3. Fase Operacional

El considerar como un solo sector todas las agencias que intervienen en el Desarrollo Financiero del país deber permitir el logro de economías reales de escale en la fase operacional de los organismos.

V. RECOMENDACIONES ESPECIFICAS RELACIONADAS CON EL AREA DE PREINTERVENCION Y CONTADURIA

Actualmente las áreas de pre-intervención y contaduría de los ingresos, gastos y propiedades públicas, que se mantienen en operación, impiden y dificultan el que se adopten procedimientos que se ajusten al creciente desarrollo de las operaciones gubernamentales, de manera que armonizen con las normas generalmente aceptadas de la contabilidad gubernamental. La Ley 230 contiene una declaración de política pública mediante la cual los jefes de las dependencias gubernamentales serán totalmente responsables de la legalidad, exactitud, propiedad y necesidad de los gastos de sus respectivos programas. Permite que se delegue en ellos la función de preintervenir sus propias operaciones. Esta descentralización de los deberes del Secretario, se justifica con la existencia de la Oficina del Contralor, que vendría a post-intervenir las operaciones de las agencias.

En cuanto a los poderes legislativo y judicial, la función del Secretario de Hacienda se limitaría a diseñar los sistemas correspondientes y tramitar las transacciones que estas ramas efectuen. Por lo tanto, se espera que la nomenclatura específica relacionada con las unidades funcionales, que finalmente sean seleccionadas en la fase de implementación, guarden relación con niveles similares en los demás sectores.

VI. RECOMENDACIONES RELACIONADAS CON LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES FINANCIERAS, SEGUROS Y VALORES

En la estructuración de la reorganización del Sector de Hacienda Pública bajo el concepto de "departamento sombrilla" recomendamos adoptar la idea que ha sido propuesta de antemano por el propio Departamento de Hacienda, de crear una Superintendencia de Instituciones Financieras, Seguros y Valores.

A. COMENTARIOS GENERALES

La Superintendencia sería un organismo operacional autónomo con funciones de reglamentación y fiscalización y también servicios de diversa índole, así como un órgano para la implementación de la política pública fiscal que emanaría del Secretario de Hacienda, sus Juntas Asesoras y Reglamentarias y la coordinación de otras agencias y organismos rectores también autónomos.

Este organismo, que respondería al Secretario de Hacienda directamente, debería ser creado por ley transfiriéndole a su jurisdicción y facultad una serie de funciones diversas que hoy se hallan dispersas por diferentes agencias y que han sido creadas por leyes individuales especiales para reglamentar varios aspectos de la actividad económica y con diferentes grados de jerarquía.

1. Gobierno

La efectividad de la Superintendencia dependerá en gran medida de una definición precisa de sus facultades y deberes como brazo ejecutivo y de su relación y responsabilidad para con el Secretario de Hacienda, quien será su mentor, y sus Juntas Asesoras, cuya creación se sugiere.

2. Leyes a transferirse

Se agruparían bajo la Superintendencia las siguientes leyes:

1. Ley Núm. 55 del 12 de mayo de 1933, conocida como "Ley de Bancos".
2. Ley Núm. 97 del 5 de junio de 1973, conocida como "Ley de Instituciones Hipotecarias".
3. Ley Núm. 93 del 26 de junio de 1964, conocida como "Ley de Bancos de Ahorro".
4. Ley Núm. 40 del 23 de abril de 1928, conocida como "Ley de Compañías de Fideicomisos".
5. Ley Núm. 131 del 23 de julio de 1974, conocida como "Ley sobre Transferencia de Fondos al Extranjero".
6. Ley Núm. 60 del 18 de junio de 1963, conocida como "Ley Uniforme de Valores de Puerto Rico".
7. Ley Núm. 6 del 19 de octubre de 1954, conocida como "Ley de Compañías de Inversiones de Puerto Rico".
8. Ley Núm. 66 del 16 de julio de 1921, que crea la Oficina del Comisionado de Seguros.

La transferencia de funciones de esas leyes especiales no presentaría ningún problema de tipo legal ya que en la propia Constitución (Artículo IV, Sección 6) se reconoce la facultad de la Asamblea Legislativa para crear, reorganizar y consolidar departamentos ejecutivos de gobierno.

Por otro lado, existen otras leyes especiales ahora administradas por el Departamento de Hacienda que entendemos deben transferirse a otras agencias como pudieran ser el Departamento de Asuntos del Consumidor o la Comisión de Servicio Público que por la naturaleza de sus funciones estarían en una buena posición de rendir esos servicios. Esas leyes buscan en gran medida proveer servicios o unas garantías y medios de protección al consumidor, por lo que son distinguibles y separables de aquellas otras leyes que ya señalamos como básicas para sentar la política pública fiscal.

Entre estas leyes se encuentran las siguientes:

1. Ley Núm. 106 del 28 de junio de 1965, conocida como "Ley de Préstamos Personales Pequeños".
2. Ley Núm. 20 del 8 de mayo de 1973, conocida como "Ley de Arrendamiento de Propiedad Mueble".
3. Ley Núm. 17 del 3 de mayo de 1967, conocida como "Ley de Compañías de Ventas de Giros".
4. Ley Núm. 130 del 30 de junio de 1975, conocida como "Ley de Préstamos sobre Prendas".
5. Ley Núm. 86 del 24 de junio de 1954, conocida como "Ley de Contratos de Refracción Industrial y Comercial".
6. Ley Núm. 68 del 19 de junio de 1964, conocida como "Ley de Ventas a Plazo y Compañías de Financiamiento".

Hacemos mención específica de la necesidad de separar de una misma entidad las funciones del Comisionado de Seguros y el Negociado de Seguros Públicos. Estas dos funciones por ser de intereses en conflicto, la una reglamenta las compañías de seguros y la otra representa al gobierno como cliente en el mercado de seguros, no deberían llevarse a cabo por la misma unidad.

B. COMENTARIOS SOBRE EL BORRADOR DE PROYECTO

El estudio del anteproyecto incluyó cuatro aspectos fundamentales que a nuestro juicio abarcan las áreas de mayor relevancia para los propósitos de la reorganización que se contempla de las agencias fiscales.

Esas cuatro áreas son:

1. Propósito de la legislación.
2. Transferencia de funciones y procedimientos creados por leyes especiales.
3. Estructura propuesta y concepto operacional de la Superintendencia a crearse.
4. Aspectos formales y técnicos de la redacción del anteproyecto.

Por los señalamientos específicos hechos en torno al anteproyecto del Departamento de Hacienda creando la Superintendencia, así como por las consideraciones conceptuales y administrativas que contempla nuestra propuesta, recomendamos la formulación de un nuevo proyecto que tome en cuenta esas directrices y de acuerdo a ellas cree la Superintendencia tal como la hemos propuesto. Nos parecería más difícil y bastante inefectivo el tratar de componer la propuesta de la Superintendencia con el anteproyecto analizado.

VII. PLAN DE TRANSICION Y RECOMENDACIONES DE ACCION FUTURA

En este capítulo se presentan recomendaciones generales relacionadas con dos áreas finales de la Reorganización. En primer lugar, se define un lineamiento de etapas requeridas para lograr una transición ordenada de los componentes al nuevo departamento. En segundo lugar, y como parte fundamental de los pasos necesarios para lograr la transición, se presenta un listado de acciones y estudios futuros los cuales se hacen necesarios para el éxito del proceso de cambio.

A. PLAN DE TRANSICION

Entendemos que la transición requerida para convertir a los elementos individuales en un cuerpo organizado como sector es relativamente sencillo. Particularmente, se puede viabilizar en un plazo relativamente corto de tiempo.

Se divide esta transición en varias etapas, las cuales se presentan a continuación.

1. Creación de las Superintendencias (Instituciones Financieras, Rentas Internas) y la Administración de la Lotería.
2. Realización de Estudios detallados de Organización Interna.
3. Reorganización de los Componentes
4. Inicio de Operación Sectoriales

B. Propuestas de Acción Futura

Debe ser obvio al lector que la reorganización que se propone en este informe es sumamente complicada por la naturaleza de los cambios al nivel de los componentes del sector. Por lo tanto, el proceso de estudio debe continuar ahora a un nivel mas detallado para cada agencia y para el nivel Sectorial mismo.

Se puede separar el esfuerzo de investigación en función de las prioridades para el logro de una reorganización efectiva en el plazo más corto de tiempo. Separando así lo que es necesario al corto plazo de lo que es necesario al largo plazo.