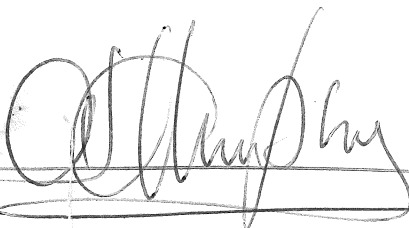


INFORME DE LA COMISION DE  
REORGANIZACION DE LA RAMA EJECUTIVA

26 de febrero de 1971

PROPIEDAD - BIBLIOTECA  
OFICINA DE PRESUPUESTO Y GERENCIA  
OFICINA DEL GOBERNADOR

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Murphy', is written over a horizontal line at the bottom left of the page.

**COMISION DE REORGANIZACION DE LA RAMA EJECUTIVA**

**San Juan, Puerto Rico**

**25 de febrero de 1971**

**Hon Luis A. Ferré  
Gobernador de Puerto Rico  
La Fortaleza  
San Juan, Puerto Rico**

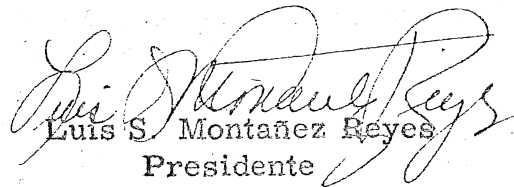
**Estimado señor Gobernador:**

La Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva se complace en someter a su consideración el presente informe que contiene en forma resumida los hallazgos, evaluación y recomendaciones del estudio de la Rama Ejecutiva que hemos realizado en cumplimiento de la encomienda que se nos hizo en virtud de la Ley 113 del 21 de julio de 1968.

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

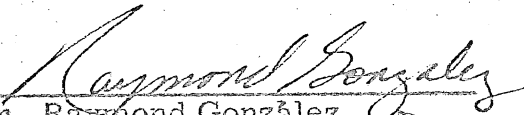
Consignamos nuestro agradecimiento a quienes colaboraron en el estudio y nuestra satisfacción por habérsenos brindado la oportunidad de servir una vez más a nuestro Gobierno. Esperamos que las medidas que se adopten mejoren la estructura organizativa de la Rama Ejecutiva de manera que, como expresa la Ley de Reorganización, responda a las necesidades y aspiraciones del Pueblo de Puerto Rico, para lograr la más eficaz y expedita administración de los asuntos públicos

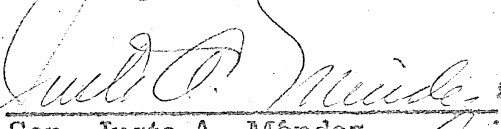
Respetuosamente,

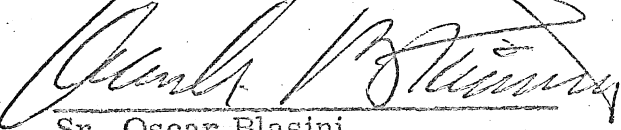
  
Luis S. Montañez Reyes  
Presidente

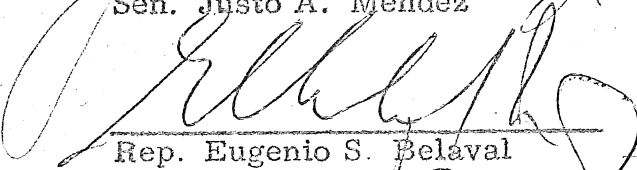
Miembros:

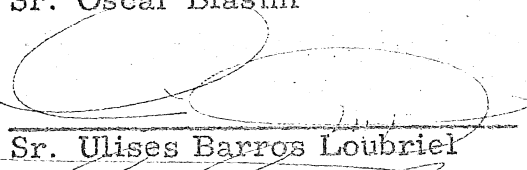
  
Sen. Miguel Hernández Agosto

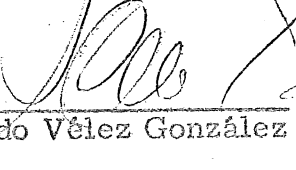
  
Sr. Raymond González

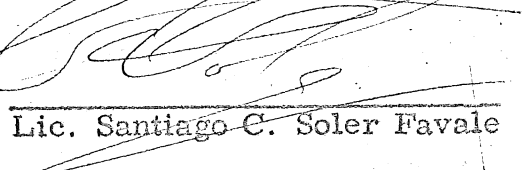
  
Sen. Justo A. Méndez

  
Sr. Oscar Blasini

  
Rep. Eugenio S. Belaval

  
Sr. Ulises Barros Loubriel

  
Rep. Sigfredo Vélez González

  
Lic. Santiago C. Soler Favale

COMISION DE REORGANIZACION DE LA  
RAMA EJECUTIVA

(Ley Núm. 113 de 21 de julio de 1968)

MIEMBROS

Señores:

Miguel A. Hernández Agosto 1/

Justo A. Méndez

Eugenio S. Belaval 2/

Sigfredo Vélez

Santiago C. Soler Favale 3/

Raymond González

Ulises Barros Loubriel 4/

Oscar Blasini

Luis S. Montañez Reyes 5/  
(Presidente)

---

1/ Sustituyó al Sr. Juan Cancel Ríos

2/ Sustituyó al Sr. David Urbina Urbina

3/ Sustituyó al Sr. Angel M. Rivera

4/ Sustituyó al Sr. Ramón García Santiago

5/ Sustituyó al Sr. Angel M. Rivera como Presidente

Miembros de la Academia Nacional de  
Administración Pública que Asesoró a  
la Comisión de Reorganización en el Estudio

Dr. Roy W. Crawley  
Dr. Marver H. Bernstein  
Dr. Frederick N. Cleveland  
Dr. John W. Lederle  
Mr. Harvey N. Sherman  
Dr. Frank F. Sherwood  
Dr. York Willbern  
Dr. Paul N. Ylvisaker  
Mr. William A. Medina

Miembros del Grupo Técnico que Realizó  
el Análisis Técnico para la Academia  
Nacional de Administración Pública y la  
Comisión de Reorganización

Dr. Harry S. Seymour	Director
Dr. Harold Seidman	Asesor General
Dr. Saul Katz	Asesor en Asuntos Agrícolas
Dr. Frederick Hayes	Asesor en Administración Central
Prof. Hiram Nazario	Consultor
Prof. Homero Monsanto	Consultor
Sr. Santos Erenes La Roche	Asistente del Director
Sra. Gloria I. Silva de Díaz	Técnico
Srta. Carmen Román	Técnico
Sr. Silverio Vázquez Vera	Técnico
Sr. Carlos Conde	Técnico
Sr. Luis Loubriel	Técnico
Sr. Jesús Montalvo	Técnico
Sr. Gumersindo Danger	Técnico
Sr. Manuel Salavarría	Secretario de la Comisión

## TABLA DE CONTENIDO

	Página
<b>Introducción</b>	
I Oficina Ejecutiva del Gobernador, Planificación y Presupuesto .....	1
II Administración del Personal Público .....	10
III Administración de Servicios Generales .....	15
IV Corporaciones Públicas .....	21
V Adiestramiento y Desarrollo de Recursos Humanos .	31
VI Agricultura .....	37
VII Industria, Comercio y Turismo .....	41
VIII Transportación y Obras Públicas .....	48 *
IX Vivienda y Desarrollo Comunal .....	55
X Ambiente y Recursos Naturales .....	60

## INTRODUCCION

En la actualidad nuestra Rama Ejecutiva administra los asuntos públicos que corresponden al Poder Ejecutivo por conducto de ochenta y un organismos principales de los cuales diez son departamentos ejecutivos, veintisiete son corporaciones públicas y los restantes <sup>(44)</sup> son agencias de varios tipos. En el conjunto de agencias y corporaciones públicas hay cerca de dieciseis que no son completamente autónomas en sí, por estar enlazadas con otras por disposición de ley. Con excepciones de grado en el caso de ciertas corporaciones públicas, los organismos independientes están directamente subordinados al liderazgo y dirección general del Gobernador, quien debe armonizar sus operaciones para que los esfuerzos combinados de todos ellos impulsen el progreso de los distintos sectores hacia la consecución integral de las aspiraciones de toda nuestra sociedad.

Cualquier intento de estudio de reorganización de nuestra Rama Ejecutiva tiene necesariamente que partir de una apreciación del conjunto total de la Rama y concluir en exámenes sectoriales. Pues ningún organismo cubre por sí solo toda un área de servicios, o puesto de otro modo, ningún sector de nuestro Gobierno está totalmente atendido por un organismo. Una reorganización total y abarcadora de la Rama, en el sentido estricto del término, no sería plausible ni conveniente por las complicaciones y riesgos que implica para la estabilidad y regularidad de la administración de los asuntos públicos y la prestación de los servicios al pueblo.

Ante estas realidades que constituyen limitaciones para cualquier intento de reorganización total o parcial, esta Comisión de Reorganización, luego de realizar un examen exploratorio de la estructura organizativa global, concentró su atención inicial en aquellas situaciones que por su inminencia merecen atención preferente y ofrece recomendaciones viables que de adoptarse mejorarán sensiblemente la administración pública con la menor exposición al trauma del cambio.

Uno de los aspectos novedosos de este plan es que se recomienda extender la vida de la Comisión de Reorganización por entender que la reorganización no se logrará con meramente rendir un informe con determinadas recomendaciones de cambios estructurales, de procedimientos y de políticas. Será menester continuar los esfuerzos para asegurar que las medidas recomendadas sean implementadas adecuadamente, que el proceso de transición de los cambios se efectúe coordinadamente para no entorpecer la prestación de los servicios, y evaluar sobre la marcha los resultados de la implementación para imprimirle los ajustes que sean necesarios.

En la agenda de trabajo de la Comisión también existen otras áreas de trabajo cuyo análisis es preciso continuar.

Hacemos público reconocimiento de la valiosa y altamente capacitada asistencia profesional que nos prestara la Academia Nacional de Administración Pública, institución sin fines pecuniarios, cuyo asesoramiento contratamos.



## CAPITULO I

### OFICINA EJECUTIVA DEL GOBERNADOR, PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

La utilidad de centralizar la planificación social, económica y física, el control del uso de terrenos y el sistema presupuestario directamente bajo el Primer Ejecutivo, para que le sirvan de instrumentos principales en la dirección del Gobierno y del desarrollo del país, está plenamente reconocida en nuestra sociedad y comprobada por el grado de aceptación y apoyo logrado por la Junta de Planificación y la larga y bien establecida tradición implantada por el Negociado del Presupuesto. No empece este hecho, hay general opinión dentro y fuera de la esfera gubernamental de que las actuales estructuras, procedimientos y enfoques de estos organismos, necesitan mejorarse para afrontar los crecientes problemas sociales y económicos de nuestro pueblo y los grandes cambios que la tecnología y la industrialización provocan.

La estructura de tres miembros de la Junta de Planificación respondió a la necesidad de institucionalizar la planificación integral en un organismo central encargado del proceso generador de las políticas y guías para el desarrollo de programas públicos. No obstante, al otorgársele facultades ejecutivas a los miembros de la Junta, y en particular a su Presidente quien es el director ejecutivo de la agencia, las tareas operacionales le han absorbido prácticamente todo el tiempo en perjuicio de la encomienda fundamental. La estructura de tres miembros que se adoptó para que el proceso decisional de

la Junta de Planificación fuera lo más ponderado, objetivo y justo posible, ha demostrado no ser indispensable a dicho proceso. A este cuadro tenemos que añadir la escasez de personal profesional y técnicamente capacitado en las prácticas modernas de planificación, tanto social y económica como física; así como en el campo presupuestario, incluyendo el análisis y revisión de programas; la falta de una estructura organizativa integral adecuada, que contenga al más alto nivel los mecanismos indispensables para proponer, formular y guiar la política para el desarrollo; y las deficiencias estructurales internas de los organismos concernidos.

La planificación física constituye la orientación principal de la Junta desde su organización en 1942. Aunque se ha tratado de abarcar también la planificación social y económica, ésta ha continuado supeditada a los aspectos físicos del desarrollo. Con excepción del tradicional Programa Económico, que es básicamente un presupuesto de mejoras e inversiones capitales, no fue hasta hace pocos años que se intentó formular un amplio plan de desarrollo económico-social. La calidad, impacto y efectividad del plan económico-social vigente indican que el proceso de planificación necesita revisión, fortalecimiento y profundidad. El Gobierno debe realizar un esfuerzo efectivo en análisis y evaluación de programas a través de sus organismos centrales de planificación y presupuesto como prerequisite fundamental para un proceso de planificación sencillo y funcional, que facilite la programación de los recursos humanos y servicios públicos y que permita establecer en forma clara la relación entre lo que se invierte y lo que se logra.

El proceso de planificación necesita una vinculación más efectiva con el proceso de formulación presupuestaria, especialmente para la preparación del presupuesto de mejoras capitales en que la relación entre la preparación del presupuesto de mejoras capitales y la de funcionamiento la hace aún más necesaria. Esta situación ha resultado en deficiencias de contenido programático, tanto en el presupuesto de mejoras capitales como en el de funcionamiento, así como en falta de orientación operacional al propio proceso de planificación.

En cuanto a la planificación física, es obvio que el control altamente centralizado sobre el uso de terrenos que ejerce la Junta de Planificación, ha brindado la oportunidad de dirigir, sin paralelo alguno, el desarrollo físico. Sin embargo, tanto en las esferas oficiales como privadas, prevalece el sentir de que esta oportunidad puede aprovecharse todavía mejor. Se aduce el desparramamiento urbano como ejemplo de esa aseveración.

Aún habiendo sido la planificación física la preocupación fundamental de la Junta de Planificación a través de los años, el otorgamiento de permisos y otras labores operacionales rutinarias, han distraído la atención de la Junta de esta función. A pesar de que la ley y reglamentos de zonificación constituyen, hasta cierto punto, una especie de plan maestro para guiar el desarrollo y de que los nuevos planes regionales de uso de terrenos también constituyen un paso de avance, el desarrollo económico y social de Puerto Rico demanda un plan global e integrado que guíe este desarrollo en todos sus

aspectos. En ausencia de ese plan, la Junta tiene que recurrir en ocasiones al procedimiento de decidir a base de casos individuales.

Otro factor que produce ciertas dificultades es el hecho de que mientras la Junta de Apelaciones Sobre Construcciones y Lotificaciones, que ve en apelación las determinaciones de la Junta de Planificación y del Oficial de Permisos relacionadas con permisos de construcción, de uso y de lotificaciones simples, tiene discreción bajo la ley para conceder variaciones en casos en que los reglamentos de zonificación no puedan aplicarse justa y razonablemente, la Junta de Planificación tiene que decidir de acuerdo con lo que disponen los reglamentos. Como resultado la Junta de Apelaciones revoca muchos de los casos en apelación decididos por la Junta de Planificación. Esto hace necesario y conveniente clarificar las jurisdicciones y autoridad de ambos organismos respecto a esa actividad. Con el establecimiento de un organismo independiente para administrar los reglamentos sobre construcción y usos de terrenos se obviaría el conflicto. La Junta de Apelaciones en vez de decidir los casos a base de variaciones, podría evaluarlos y enviarlos con recomendaciones al propuesto organismo, y de éste no aceptarlas podría devolver los casos a la Junta de Apelaciones para decisión final.

El poder de la Junta de Planificación para influir en las decisiones programáticas de los proyectos de las obras de los organismos del Gobierno, se ve afectado en ocasiones. Ejemplo principal de esto lo constituyen las corporaciones públicas, que aunque someten sus proyectos de mejoras a la Junta,

sus programas necesitan vincularse más a la política y a los controles centrales del Gobierno.

Por todo lo anterior, esta Comisión coincidiendo con los estudios anteriores, es de opinión que la aplicación de los reglamentos de zonificación en casos individuales y la concesión de permisos no deben ser funciones del organismo planificador, cuya encomienda principal debe ser la de formular los planes integrales y sectoriales de desarrollo social, económico y de uso de terrenos, así como la reglamentación para dirigir su implementación. A tenor con esto, la concesión de permisos y los detalles operacionales deben encomendarse a un organismo separado.

La responsabilidad presupuestaria está dividida. El Negociado del Presupuesto prepara y administra el presupuesto de funcionamiento. La Junta de Planificación prepara el presupuesto de mejoras capitales. Ninguno de esos organismos interviene en los presupuestos de mejoras capitales de las corporaciones públicas que cubren cerca del 80 por ciento de la inversión pública. Los gastos de las corporaciones públicas sólo están sujetos a la aprobación de las correspondientes juntas de directores.

La división de responsabilidad respecto al presupuesto de funcionamiento y al de mejoras capitales penetra todo el Gobierno. Los departamentos tienen personal separado para preparar uno y otro. Hay coordinación limitada entre el Negociado y la Junta, pero la división estructural para la preparación del presupuesto ha llegado a una separación mayor al nivel de

los organismos en donde existe una completa separación entre las unidades encargadas del presupuesto de funcionamiento y las encargadas del presupuesto de mejoras capitales. Esta responsabilidad dividida impide que se preparen presupuestos por programas significativos al nivel de los organismos y obstaculiza la revisión y el análisis de programas tanto en la Junta de Planificación como en el Negociado del Presupuesto.

El Negociado ha venido ejerciendo una serie de controles detallados sobre las asignaciones, una vez aprobadas, que tienden a crear una predisposición antiprogramática y una orientación hacia un presupuesto por objeto de gastos, en lugar de hacia la revisión y control de programas.

La función de análisis gerencial del Negociado, consiste mayormente en una de ayuda y apoyo a la de preparación y administración del presupuesto funcional en sacrificio y debilitamiento del análisis de las estructuras y procesos organizativos y gerenciales.

Para que el Gobernador pueda afrontar la creciente complejidad en la administración y dirección del Gobierno es necesario reforzar el mecanismo decisonal con un sistema de información gerencial programático que aporte el análisis, la revisión y evaluación de las operaciones del Gobierno y señale los resultados e impacto de los programas en los sectores que atienden, tan indispensables para que el Gobernador pueda incorporar los ajustes necesarios a su política de acción, y los organismos centrales de planificación y presupuesto así como los organismos ejecutores puedan imprimir la dirección requerida para los logros de esa política. Ya el Negociado del Presupuesto ha

dados los primeros pasos en esta dirección iniciando un sistema integral de planificación-programación y presupuestación (PPBS).

En cuanto a la función de asegurarse de que se cumplan las nuevas directrices y políticas del ejecutivo y de que los programas que se establezcan para implementarlas se desarrollen con prontitud, eficiencia y eficacia, es indispensable el establecimiento de una unidad a nivel central con suficiente autoridad del Gobernador para que la ejecute. El personal de esta unidad actuaría a nombre del Gobernador y ayudaría a los organismos en todos los aspectos gerenciales de los proyectos y programas de alta prioridad, y vigilaría su progreso para detectar a tiempo los problemas que surgen y ver que se tomen prontamente medidas remediadoras. A estos fines el Negociado del Presupuesto debería ir capacitando y adiestrando el personal requerido.

En consideración a todos los señalamientos anteriores esta Comisión de Reorganización recomienda que:

1. Se establezca en la Oficina del Gobernador un Consejo Social y Económico que provea al Gobernador y a los organismos centrales de Planificación y Presupuesto, y por conducto de éstos a los demás organismos del Gobierno, consejo y asesoramiento sobre política pública, planificación, estrategias para la acción gubernamental, planes para el desarrollo integral de Puerto Rico y otros aspectos de naturaleza pública incluyendo la revisión periódica de los asuntos indicados. El Consejo deberá consistir de no más de 10 o 12 miembros entre los cuales deberán figurar profesionales de reconocida competencia en las diversas disciplinas sociales y económicas y otras. El Gobernador deberá presidir el Consejo.
2. Se organice en la Oficina del Gobernador y directamente bajo un funcionario con rango de Secretario una Secretaría Técnica de Planificación y Presupuesto compuesta por:

- a. Un Negociado de Presupuesto - a cargo de la preparación y administración del presupuesto de mejoras permanentes y de funcionamiento, y del análisis y evaluación de los programas y la gerencia del gobierno.
  - b. Un Negociado de Planificación Social y Económica - a cargo de la planificación económica y social.
  - c. Un Negociado de Planificación del Uso y Desarrollo de Terrenos - responsable del uso de terrenos y la planificación física, incluyendo el desarrollo y la revisión continua del plan maestro y el establecimiento de los reglamentos, normas y criterios para el uso de terrenos.
3. Se desarrolle, fortalezca y reoriente la capacitación del personal de planificación social y económica para que formule los objetivos estratégicos para el Gobierno y desarrolle los esquemas y políticas orientadores de la planificación, distribución de recursos y diseño de programas para los departamentos, agencias y corporaciones públicas.
  4. Se ubique la administración de los controles sobre uso de terrenos incluyendo la función de permisos en un organismo independiente.
  5. Se establezca un proceso presupuestario abarcador e integral mediante las siguientes medidas:
    - a. Integrando en el Negociado del Presupuesto, el presupuesto de mejoras capitales con el de funcionamiento, para que se prepare un presupuesto integrado; extendiendo, además, el nuevo proceso a las corporaciones públicas y proveyendo en el mismo para las corporaciones públicas independientes un procedimiento adaptado a la naturaleza operacional de estos organismos.
    - b. Consolidando en los departamentos en que se justifique, las unidades de planificación y presupuesto bajo un Secretario Auxiliar de Planificación y Presupuesto.
    - c. Vigorizando en los organismos del gobierno la capacidad para planificar y presupuestar.



- d. Desarrollando en el Negociado del Presupuesto un sistema de información gerencial y programática para uso del Gobernador y las agencias ejecutivas centrales.
  - e. Modernizando la administración presupuestaria para que se concentre el esfuerzo en el análisis y evaluación de programas y se libere el proceso de detalles rutinarios.
6. Se establezca una unidad de Gerencia de Proyectos en el Negociado del Presupuesto con la primordial función de asegurarse de que los proyectos y programas de alta prioridad se implanten y progresen hacia los objetivos para los cuales fueron diseñados, con prontitud y efectividad.
7. Se fortalezca la función de análisis, evaluación y revisión de programas en el Negociado del Presupuesto y en los demás organismos, desarrollando el personal en los principios, técnicas y destrezas correspondientes.

## CAPITULO II

### ADMINISTRACION DEL PERSONAL PUBLICO

En 1967 el empleo público constituyó el 17.9 por ciento del empleo total de la economía de la Isla. En 1970 había 132,000 empleados gubernamentales. Hoy la cifra es mayor. Esta realidad es un imperativo para que la política oficial sobre el empleo público tenga por necesidad que concebirse dentro del contexto general del desarrollo económico. El éxito o fracaso de los programas gubernamentales depende de la calidad de los recursos humanos y de la estrategia que se aplique en su utilización. Por esto se requiere que con regularidad se hagan análisis sistemáticos de la necesidad y utilización de esos recursos humanos, que sirvan al Gobernador y a la Legislatura de instrumentos en la determinación de dicha estrategia.

La competencia por talento con la empresa privada, el Gobierno Federal y dentro de nuestro propio Gobierno constituye un aspecto de política pública que demanda continua atención. Generalmente hablando, pero particularmente en los puestos de niveles altos e intermedios, la empresa privada, las corporaciones públicas y el Gobierno Federal ofrecen salarios significativamente mayores que los establecidos por el sistema central de personal. Además el Gobierno Federal ofrece mejores beneficios marginales.

La relativa autonomía de que gozan algunas corporaciones públicas respecto al sistema central de personal las colocan en ventaja competitiva con los demás organismos del Gobierno en demanda de personal. Precisamente uno de los motivos para crear corporaciones públicas ha sido evitar

el sistema convencional de personal y sus escalas de salarios. El que los empleados de las corporaciones públicas reciban mayor paga que los demás empleados públicos se puede interpretar como que el Gobierno tácitamente le da más valor a las funciones que realizan aquellas que a las de los otros organismos. Aunque la distinción no es válida, a la larga las consecuencias afectan y perjudican el servicio público. Los salarios de las corporaciones no se podrían congelar hasta lograr equipararlos con los del servicio por oposición porque las leyes del Estado Libre Asociado conceden derechos de negociación colectiva a los empleados de algunas corporaciones, pero esta realidad no debe impedir la búsqueda de mecanismos para bregar en forma equitativa con el empleo público.

En cuanto a la administración del sistema de personal, el Gobierno debe afrontar cinco situaciones de suma importancia que tienen que ver con:

La compensación y el liderazgo ejecutivo: En recientes sesiones legislativas se ha reconocido la importancia de la remuneración de los ejecutivos haciéndoles aumentos a los de más alto nivel. Aunque se reconoce que la remuneración no debe ser el único incentivo para reclutar personal altamente capacitado para los niveles ejecutivos superiores e intermedios, debe establecerse como norma la revisión periódica de la compensación de dichos ejecutivos en armonía con las condiciones económicas prevalecientes en el mercado de recursos humanos.

La centralización del sistema: Dentro de su jurisdicción, la Oficina de Personal administra la mayor parte de las operaciones vitales del sistema de personal. La excesiva centralización de las funciones de exámenes, certificaciones de elegibles, ascensos, reclasificaciones y otros detalles de la administración de personal recargan las operaciones de la Oficina de Personal, distrayéndola de su función principal de formular la política, planificar y orientar adecuadamente los recursos humanos del gobierno y de establecer las normas y los

mecanismos necesarios para una eficiente administración del personal público. Esta centralización también se ha reflejado en la Junta de Personal, que aunque tiene funciones de asesoramiento, aprobación de reglamentación, realización de estudios e investigaciones sobre la administración de personal y de promoción del mejoramiento del sistema, la forma en que está organizada y equipada, no le ha permitido cumplir con todas estas responsabilidades, supeditándose a la iniciativa del Director de Personal.

La autoridad sobre el personal de las corporaciones públicas: Sería conveniente que se clarifique la autoridad del organismo central de personal respecto a los sistemas de personal de las corporaciones públicas que no son independientes ni autosuficientes en el sentido de que dichos sistemas armonicen con la política, normas y criterios de la administración central de personal del Gobierno.

La función de la Oficina de Personal: Los problemas y tendencias prevalecientes en el ámbito de la administración pública implican que en el futuro la Oficina de Personal deberá concentrar esfuerzos en funciones tales como prestar mayor atención a los asuntos relacionados con la planificación de los recursos humanos para el servicio público, particularmente aquellos que afectan la compensación y la unio-nización; desempeñar un mayor papel en el desarrollo del talento ejecutivo intermedio en las áreas de alta prioridad; recopilar y analizar más información sobre las corporaciones públicas para el Gobernador; establecer normas y proveer ayuda técnica a las agencias; realizar intervenciones gerenciales en las áreas de personal de los organismos; y administrar las nuevas leyes que apruebe la Legislatura en todo el campo de personal del Gobierno.

El mantenimiento del sistema: El desarrollo de personal para el servicio público está actualmente disperso en los varios sectores de la Rama Ejecutiva, aunque la Oficina de Personal tiene la responsabilidad en ley de esta función conjuntamente con los otros organismos. Esta dispersión no ha permitido el desarrollo de un plan integral para la capacitación y el adiestramiento de personal público apoyada en estudios de las necesidades reales presentes y futuras de los recursos humanos requeridos por las distintas disciplinas que cubren los servicios públicos. Todo lo cual apunta hacia la necesidad de centralizar en la Oficina de Personal la responsabilidad y autoridad por la elaboración y proposición de la política pública para el desarrollo y adiestramiento de personal público, así como la de ver que dicha política se implemente y materialice de acuerdo con los planes y programas diseñados. La Oficina podría administrar centralmente ciertos programas de adiestramiento para beneficio de todos los organismos.

Para que nuestro Gobierno pueda utilizar al máximo de efectividad sus recursos humanos es indispensable que tenga un sistema de personal acorde con el desarrollo que ha alcanzado en sus programas, las realidades socio-económicas prevalecientes, y adaptable a los cambios que vayan surgiendo.

Para establecerlo se recomienda que:

1. Se realice un estudio de las leyes y de los reglamentos de personal para modernizarlos, que cubra el examen abarcador de todos los sistemas de personal del Gobierno, incluyendo los de las corporaciones públicas y otros organismos que tienen sus propios sistemas; uno de cuyos propósitos principales deberá ser el establecimiento de una política racional que compatibilice todos los aspectos y sectores de la administración de personal público.
2. La Oficina de Personal descentralice a los organismos todas aquellas operaciones del sistema que merezcan descentralizarse y retenga las que por razones de mantener la pureza del sistema, especialización, costo o eficiencia, deban quedar centralizadas. En la descentralización indicada la Oficina desarrollará y adoptará aquellas normas y reglamentos que sean necesarios para que las operaciones delegadas se apliquen uniformemente.
3. El Negociado del Presupuesto, conjuntamente con la Oficina de Personal, los departamentos, agencias y corporaciones públicas, establezca un procedimiento para el análisis anual de la utilización de los recursos humanos del Gobierno.
4. La Oficina de Personal realice periódicamente estudios comparativos de paga para hacerle las recomendaciones pertinentes al Gobernador y a la Legislatura, sobre ajustes en la compensación.
5. Se establezca por orden ejecutiva y por resolución legislativa, el principio de igual paga para todos los empleados públicos, incluyendo los de las corporaciones públicas que realizan funciones comparables.

6. El Gobierno adopte la política de emplear el menor número necesario de empleados para realizar las funciones regulares y ponga en efecto la estrategia de reducir el número mientras absorbe los aumentos en la paga.
7. La Legislatura establezca una comisión de estudio sobre relaciones del trabajo, que investigue los problemas, costos e implicaciones de la unionización de los empleados públicos, con miras a desarrollar los ajustes necesarios en el sistema de personal.
8. Se separe la Junta de Personal de la Oficina de Personal y se le asigne directamente su presupuesto. La función principal de la Junta deberá ser la de revisar las normas y operaciones de personal y ejercer la autoridad apelativa final para asegurar que el sistema de mérito se cumpla.
9. La Oficina de Personal inicie el estudio sistemático y periódico de los recursos humanos del Gobierno para determinar el personal ejecutivo, técnico y profesional que se necesita para cubrir las necesidades a corto y largo plazo de los distintos programas de la Rama Ejecutiva. Y a tono con esto, refuerce y reoriente los programas de adiestramiento existentes y desarrolle los que haga falta.

### CAPITULO III

#### ADMINISTRACION DE SERVICIOS GENERALES

Las operaciones del Gobierno aumentan considerablemente y se hacen más complejas a medida que se expanden otros sectores de nuestra economía. Al mismo tiempo la ciudadanía reclama servicios más rápidos y eficientes. Para poder atender estas demandas y llevar a cabo sus operaciones, el Gobierno necesita proveerse a sí mismo ciertos servicios generales, tales como compras, servicios de imprenta, transportación, espacio de oficina, administración de documentos y otros. De la rapidez y eficiencia con que éstos se obtengan depende, en gran medida, la calidad de las funciones que el Gobierno presta; razón por la cual es indispensable una buena organización y procedimientos sencillos que faciliten la adquisición rápida y económica de esos servicios generales.

Actualmente diversos organismos del Gobierno- el Departamento de Hacienda, la Autoridad de Edificios Públicos, el Departamento de Obras Públicas, la Administración de Terrenos, la Oficina de Transporte y el Negociado del Presupuesto- tienen a cargo la prestación de uno o varios de ellos.

El Departamento de Hacienda, por conducto del Servicio de Compra y Suministro, compra materiales y equipo. También ofrece servicios de imprenta y de reparación de cierto equipo de oficina para los organismos públicos. El Departamento no cuenta con la organización y el personal necesario para descargar estas funciones. No obstante haberse delegado en los

organismos la adquisición de algunos servicios, la operación al nivel central sigue siendo tarea gigantesca. A medida que el Gobierno evoluciona requiere nuevos materiales y equipos más complejos. Las limitaciones señaladas en la organización y personal del Servicio de Compra y Suministro no le permiten mantenerse a la par con la demanda por los servicios que presta. En consecuencia, los organismos claman porque se les permita adquirirlos por su cuenta de acuerdo con sus necesidades y urgencias. Es, por tanto, inaplazable impartir calidad y celeridad a estos servicios y adiestrar al personal que los presta en las distintas técnicas de compra y expendio de materiales y equipo, y de administración de almacenes.

La Autoridad de Edificios Públicos, el Departamento de Obras Públicas, la Administración de Terrenos y el Negociado del Presupuesto, comparten la responsabilidad de proveer terrenos y espacio de oficina a los organismos del Gobierno, lo que incluye la reserva de terrenos para fines de interés público y la construcción de edificios públicos tales como: escuelas, hospitales, cuarteles de policía, facilidades para las cortes, oficinas y otros; y el mantenimiento y reparación de los edificios del Gobierno. Estas son funciones tan relacionadas entre sí, que requieren que se establezcan normas y políticas para que se bregue con ellas en forma armónica, cosa que no es fácil cuando hay cuatro organismos a cargo de su ejecución.

Varios organismos cuentan con unidades de máquinas electrónicas para procesar información. Mientras unas unidades no son suficientes para atender la cantidad de trabajo que de ellas se requiere, otras no se están utilizando a



capacidad óptima. La centralización de la administración de estos centros en un organismo central de servicios posibilitaría una mejor utilización de sus equipos, personal y recursos, pudiéndose ampliar y prestar servicios a otros organismos. Además, permitiría desarrollar normas y procedimientos para uniformar la producción y procesamiento de información y el establecimiento de un banco de información para uso de los distintos fines y propósitos del Gobierno. Físicamente los centros podrían mantenerse en los diferentes departamentos y agencias.

La transportación del Gobierno está bajo la responsabilidad de la Oficina de Transporte que compra y repara vehículos para los organismos de las ramas Judicial y Ejecutiva y además le presta transportación directamente a los organismos que la solicitan. Los servicios de la Oficina son motivo de frecuente crítica por parte de los organismos usuarios. Se quejan éstos de que los cargos por concepto de reparaciones son altos y los servicios lentos. Internamente la Oficina necesita capacitar más personal para realizar las funciones principales; actualizar sus sistemas de trabajo y establecer sistemas de costo para medir la efectividad de las operaciones, especialmente las relacionadas con los costos de las reparaciones de vehículos. La Oficina está adscrita a la Oficina del Gobernador y estaría mejor ubicada en un organismo que se encargara de prestar servicios auxiliares. Además, está relacionada con el Servicio de Compra y Suministro para la compra de gasolina, pero no para la compra de vehículos, que también constituye equipo. En la compra de vehículos tiene que bregar independientemente con cada

organismo y solucionar con éstos los inconvenientes que surgen sin tener a mano criterios que le guíen en esta relación.

La supervisión del Programa de Conservación y Disposición de Documentos Públicos y el asesoramiento sobre administración de records es responsabilidad del Negociado del Presupuesto, que cuenta para descargarla con una pequeña unidad organizativa. El creciente problema de acumulación y conservación de documentos no puede ser debidamente atendido por dicha unidad. Es necesario que esas actividades se extiendan, amplíen y reciban atención preferente si se quiere un programa vigoroso. Además es necesario adiestrar personal para ofrecer más ayuda a los departamentos y agencias en este campo.

Para que el Gobierno pueda servirse a sí mismo con eficacia se necesita un nuevo tipo de organización que recoja e integre todos estos servicios dispersos en diferentes organismos; modernice las operaciones; facilite la preparación y aplicación de normas y estándares de operación y servicio; desarrolle peritaje en la administración de este tipo de actividades; establezca procedimientos para aligerar los servicios; realice estudios de las demandas de los organismos, de las condiciones del mercado local y de la dependencia de otros mercados; y aporte soluciones rápidas a los problemas que surjan, incluyendo posibles descentralizaciones de algunos aspectos de los servicios. Como medio para lograr efectivamente estos objetivos recomendamos que:

1. Se establezca una Administración de Servicios Generales con las siguientes funciones:

- a. Administración de Edificios: Que incluya las funciones de diseño, construcción, conservación y administración de edificios públicos que tiene el Departamento de Obras Públicas; el establecimiento de normas y la autorización para el arrendamiento de espacio que tiene el Negociado del Presupuesto; y la Autoridad de Edificios Públicos como organismo adscrito. El Administrador de Servicios Generales presidirá la Junta de Directores de la Autoridad.
  - b. Compra y Suministro: Para lo cual debe transferírsele las funciones y facultades del Secretario de Hacienda en relación con el Servicio de Compra y Suministro del Departamento de Hacienda con todos sus recursos y el recibo de propiedad donada por el Gobierno de Estados Unidos y su custodia, distribución y disposición.
  - c. Transporte: Que tiene a su cargo la Oficina de Transporte.
  - d. Administración de récords: Para lo cual se le transferirán la supervisión del Programa de Conservación y Disposición de Documentos Públicos y el asesoramiento sobre administración de récords que tiene a cargo el Negociado del Presupuesto.
  - e. Administración Central de los Sistemas Electrónicos de Procesamiento de Datos: Para lo cual deberá establecerse un sistema y conferirse autoridad al Administrador de Servicios Generales para administrar y operar en forma integral los centros electrónicos de procesamiento de datos.
  - f. Adquisición de tierras para propósitos públicos: Que desempeña actualmente la Administración de Terrenos, la cual deberá adscribirse a la Administración de Servicios Generales, con el Administrador de Servicios Generales como presidente de su Junta de Directores.
2. Se considere la conveniencia de transferir a la propuesta Administración la contabilidad central del Gobierno que administra el Departamento de Hacienda.

3. Una vez que la Administración de Servicios Generales esté debidamente establecida y haya normalizado sus operaciones, desarrolle una política de descentralización selectiva para delegar en los organismos principales que reúnan los requisitos, el proveerse a sí mismo ciertos de estos servicios, y que para ello:
  - a. Desarrolle los estándares y criterios correspondientes, en consulta con los funcionarios de los organismos a los cuales tal delegación se le autorizaría.
  - b. Evalúe regularmente el uso que de esa delegación hagan los organismos y actúe correspondientemente.
4. Cuando la Administración de Servicios Generales haya asumido las responsabilidades indicadas y esté funcionando a plenitud, extienda sus servicios a las corporaciones públicas.
5. La Administración dé toda consideración a las necesidades especiales de los organismos al desarrollar su política de descentralización y que no utilice su autoridad únicamente para propósitos de control.
6. La Administración de Servicios Generales una vez establecida revise la estructura organizativa y fiscal de los servicios que le sean transferidos, con miras a hacer los ajustes necesarios para simplificar y aligerar los trámites y controlar los costos de operación.

## CAPITULO IV

### CORPORACIONES PUBLICAS

Una de las áreas más críticas que esta Comisión ha encontrado en la estructura organizativa de la Rama Ejecutiva, es la de las corporaciones públicas. Por su profusión, heterogeneidad y diferencias estructurales, éstas constituyen una fuente de complejos y difíciles problemas que afectan la formulación y administración de políticas por el primer Ejecutivo.

La magnitud física del área puede apreciarse por los siguientes datos estadísticos: Existen en la actualidad veintiseis corporaciones públicas descontando a la Universidad. A fines del año 1950, sólo había once; lo que significa un aumento mayor del doble en los últimos veinte años. Las veintiseis corporaciones tienen el 24.5 por ciento del total de los empleados del Gobierno, consumirán treinta millones de dólares del Fondo General en gastos de operación durante el año fiscal 1971 y cerca de cincuenta y cuatro millones en proyectos capitales y otros propósitos. En 1970 sus gastos excedieron en más de cien millones de dólares a los del resto del Gobierno y al final de 1969 sus obligaciones de bonos ascendían a ochocientos sesenta y siete millones, constituyendo el 62 por ciento de nuestra deuda pública.

No existe legislación sentando pautas generales para orientar el uso de la corporación pública, ni criterios enunciados oficialmente para determinar los casos en que debe utilizarse la corporación pública como organismo ejecutor. Ello da lugar a que se use la corporación pública para otorgar ventajas

administrativas a programas a los cuales se desea conceder prioridad, aunque sean de carácter similar a los que tienen a su cargo los organismos regulares. No hay, por tanto, una base establecida que sirva para diferenciar los programas encomendables a corporaciones públicas de aquellos encomendables a departamentos o agencias, con la posible y única diferencia apreciable de que la mayor parte de las corporaciones generalmente pagan salarios más altos y están exentas de muchos de los controles que ejercen los organismos administrativos centrales.

Un grupo de las corporaciones públicas es responsable de vender artículos o servicios al público. Estas tienen capacidad real o potencial para sostenerse por sí solas. Sus operaciones envuelven un variado número de transacciones típicamente comerciales, incluyendo seguros y préstamos: \* Las restantes, \*\* son responsables por servicios administrativos, supervisorios o reglamentarios de naturaleza gubernamental; o proveen servicios principalmente al Gobierno o administran actividades de compra, construcción o

---

\* La Administración de Compensaciones por Accidentes de Automóviles, la Autoridad de los Puertos, la Autoridad Metropolitana de Autobuses, la Autoridad de las Fuentes Fluviales, la Autoridad de Comunicaciones, la Compañía de Desarrollo Comercial, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, y el Banco Gubernamental de Fomento.

\*\* La Corporación de Desarrollo Económico del Caribe, la Administración del Derecho al Trabajo, la Autoridad de Edificios Públicos, la Autoridad de Carreteras, la Compañía de Fomento Recreativo, la Corporación de Servicio del Centro Médico, el Instituto de Cultura Puertorriqueña y la Compañía de Fomento de Turismo.

mantenimiento en beneficio de éste; o tienen a cargo actividades culturales educativas o de investigación. Las actividades de todas estas corporaciones restantes son similares a las de organismos tradicionalmente regulares. Los requerimientos de operación y financiamiento de las corporaciones del primer grupo son significativamente diferentes a los de las corporaciones restantes. Mientras aquéllas requieren el mayor grado de flexibilidad y autonomía, éstas no lo necesitan.

En cuanto a la forma de financiamiento, sólo dos de las trece corporaciones creadas desde 1960 - la Administración de Compensaciones por Accidentes de Automóviles y la Compañía de Desarrollo Cooperativo - intentan sostenerse por sí solas mediante la venta de servicios al público. Siete no generan ingresos excepto por algún cargo u honorario incidental y dependen para su financiamiento de asignaciones del Fondo General, impuestos específicos, préstamos garantizados por impuestos específicos y transferencias intragubernamentales de fondos.\* Cuatro son negocios que producen ingresos, pero dependen en un 40 a 60 por ciento de subsidios del Gobierno para cubrir sus necesidades financieras.\*\*

---

\* La Corporación de Desarrollo Económico del Caribe, la Autoridad de Edificios Públicos, la Autoridad de Carreteras, la Corporación de Servicio del Centro Médico, la Compañía de Fomento Recreativo, la Administración del Derecho al Trabajo y la Compañía de Fomento de Turismo.

\*\* La Administración de Servicios Agrícolas, la Compañía de Desarrollo Comercial, la Corporación de Crédito Agrícola y el Banco de la Vivienda.

En contraste, todas las corporaciones públicas establecidas antes de 1957, descontando el Instituto de Cultura Puertorriqueña, constituyen negocios que se sostienen o que potencialmente podrían sostenerse por sí mismos.

Otro aspecto importante de la corporación pública respecto al cual no se ha enunciado una política específica, es el subsidio. Se desconoce el monto total de los subsidios que reciben las corporaciones, no obstante incluirse en el presupuesto funcional del Gobierno las asignaciones que se les hacen del Fondo General. Todas están en parte financiadas por subsidios "escondidos" o imperceptibles. Ninguna paga dividendos o intereses al Gobierno por las asignaciones que éste les hace para inversiones capitales. Además, varias reciben sin costo alguno o a menos del costo, servicios de otras corporaciones públicas u organismos regulares.

La política relativa al financiamiento de las corporaciones públicas, y en cierta medida a la administración de la deuda pública, está significativamente controlada por el Banco Gubernamental de Fomento y no por el Secretario de Hacienda, el Gobernador o la Asamblea Legislativa. El Banco realiza la doble función de agente fiscal y financiero, y banquero del Gobierno y de las corporaciones públicas. Actúa también como prestamista de la industria privada, lo cual puede ser detrimental para la obra general del Gobierno, ya que el asesoramiento financiero que ofrece puede estar orientado a su inmediato interés corporativo y no, necesariamente, apoyarse en un juicio apreciativo de las consecuencias económicas de actos o decisiones que respondan a una efectiva planificación y administración integral del Gobierno. Existiendo, por



tanto, el riesgo de que su asesoramiento responda más a los requerimientos de los bonistas que a las prioridades sociales y políticas indicadas por el Gobernador o la Asamblea Legislativa.

Las corporaciones públicas están sujetas por ley a la jurisdicción de la Junta de Planificación, del Negociado del Presupuesto y del Contralor. Sin embargo en la práctica, las corporaciones públicas, amparándose en sus respectivas leyes orgánicas, resienten y eluden esta jurisdicción. Por otro lado los sistemas vigentes no proveen para que se vean los programas y proyectos de las corporaciones integralmente dentro del conjunto global de las necesidades del Gobierno.

En cuanto al Contralor, éste además de examinar periódicamente las cuentas de las corporaciones para determinar si las transacciones se han hecho de acuerdo con la Ley debería también tener la facultad legal para hacerles intervenciones de tipo gerencial y comercial. Actualmente las corporaciones encomiendan a firmas de contadores públicos las intervenciones de tipo comercial y los informes resultantes se usan únicamente para las relaciones con los bonistas. En fin, no se hace ninguna clase de evaluación de las operaciones administrativas y gerenciales de las corporaciones, que el Gobernador y la Asamblea Legislativa puedan utilizar.

Un aspecto sobre la corporación pública que merece atención es la facultad del Secretario de Hacienda para establecer los sistemas de contabilidad, la cual ha sido ejercida limitadamente. Ello ha resultado en que las corporaciones establezcan sus propios sistemas sin sujeción a normas centrales dirigidas,

entre otras cosas, a integrar las finanzas de las corporaciones a las determinaciones fiscales del estado y a compatibilizar los sistemas de contabilidad del Gobierno.

Otro aspecto importante también que no ha recibido la debida atención al constituirse las corporaciones, es el término de duración de éstas. Todas las corporaciones públicas están creadas a perpetuidad, como si alguna de ellas no hubiera podido crearse con sucesión limitada, atendiendo a la naturaleza del programa encomendádole. La sucesión limitada, en los casos en que se justifique, permitiría a la Asamblea Legislativa evaluar sus programas de manera más cabal y, de ser necesario, prorrogar sus existencias.

La falta de un modelo o guía general para orientar la organización de las corporaciones públicas, ha resultado en que ciertas corporaciones tienen juntas de directores y otras no. En algunas juntas de directores hay miembros ex-officio y en otras no. Hay corporaciones adscritas a agencias o departamentos que tienen juntas de directores; en otras la función de junta de directores la ejerce el titular de la agencia o departamento. En cuanto a miembros ex-officio, debería hacerse el menor uso de ellos en las juntas de directores de las corporaciones públicas. El Secretario de Agricultura, por ejemplo, es miembro de por lo menos cuatro juntas de directores, además de pertenecer a muchas otras comisiones. A causa de sus muchas responsabilidades es improbable que tenga tiempo para desempeñarse debidamente en todas ellas, además de que le consumen gran cantidad de tiempo en detrimento del desempeño de sus funciones ministeriales regulares. Lo mismo ocurre con los

demás Secretarios.

Esta Comisión estima que el uso de la corporación pública sin atender a criterios definidos, ha producido una impráctica fragmentación de la Rama Ejecutiva, así como pérdida de prestigio a las agencias regulares y al servicio público; limita la responsabilidad de los organismos públicos ante el Gobernador y ante la Asamblea Legislativa; y ha permitido restricciones a la disposición de fondos y procedimientos presupuestarios impuestas por los contratos de bonos, restando así efectividad y agilidad a la acción ejecutiva de conjunto del Gobierno y debilitando su obra. En consecuencia se recomienda que:

1. El Gobierno desarrolle y adopte guías realistas y objetivas concebidas a la luz de la experiencia y que se tomen en consideración las diferencias entre los distintos tipos de corporaciones públicas existentes, para orientar la creación, el establecimiento y la operación de estos organismos. Dichas guías deberán:
  - a) Determinar criterios para el establecimiento de corporaciones.
  - b) Delimitar la extensión de los poderes legales y la exención de controles necesarios y apropiados para los diferentes tipos de corporaciones.
  - c) Establecer la política a seguir en cuanto al pago de subsidios directos o indirectos a las corporaciones.
  - d) Identificar los tipos de estructura corporativos adecuados para los diferentes propósitos programáticos, prestando particular atención al papel y composición de las juntas de directores.
  - e) Clarificar el papel y la función de las corporaciones públicas dentro de la estructura de la Rama Ejecutiva;

así como sus relaciones con los jefes de organismos, el Gobernador y la Asamblea Legislativa, necesarias para mantener la responsabilidad pública y la consistencia en la política pública.

2. La Asamblea Legislativa designe una comisión conjunta que revise las leyes orgánicas de las corporaciones con el propósito de eliminar de éstas las disposiciones que sean irrelevantes e innecesarias para la realización efectiva de sus programas; y se encomiende al Negociado del Presupuesto hacer los estudios necesarios sobre cuyos informes trabajaría la comisión.
3. Se definan las relaciones de las corporaciones públicas con la Asamblea Legislativa, el Gobernador y los departamentos y agencias del Gobierno, en forma que se centralicen responsabilidades, facilite la coordinación con programas relacionados y asegure la consistencia de normas y políticas de conjunto del Gobierno; y que en especial el Gobernador y, cuando corresponda, la Asamblea Legislativa, tomen aquellas medidas necesarias para asegurar que:
  - a) Las corporaciones públicas implementen las directrices que establecen políticas.
  - b) Sus operaciones y políticas sean consistentes con y apoyen los objetivos básicos establecidos por el Gobierno.
  - c) Sus programas y los de los organismos no corporativos que tengan objetivos comunes se apoyen mutuamente.
  - d) Las operaciones de las corporaciones públicas se conduzcan con máxima eficiencia y conforme a la ley.
  - e) Las corporaciones públicas provean la información requerida para que el Gobernador, la Asamblea Legislativa y el público puedan evaluar la efectividad de sus operaciones.
  - f) Cada corporación pública disponga solamente de la autonomía que necesite para llevar a cabo eficientemente sus operaciones diarias.
4. El peso de la prueba en cuanto a la necesidad de juntas de directores, recaiga en quienes propongan su creación y que cuando éstas se estimen necesarias, se limiten exclusivamente a formular

las políticas y a revisar las operaciones y la calidad de la administración de la corporación; que la junta nombre al director ejecutivo y éste le responda; y que el Gobernador o el jefe del departamento o agencia a que la corporación esté adscrita, nombre a los directores.

5. En los casos en que se desee que sean los contribuyentes en general y no los usuarios quienes paguen los costos mayores de un programa, se considere otras alternativas al establecimiento de una corporación, tales como fondos rotativos o fiduciarios.
6. Cuando se provean subsidios a las corporaciones, se haga siguiendo una política deliberada de Gobierno y se sepa y publique el monto exacto del subsidio, y que el Negociado del Presupuesto haga un análisis de los servicios que actualmente se prestan a las corporaciones públicas para identificar los que se les proveen a menos del costo.
7. Se requiera a las corporaciones presuntamente autosuficientes, que paguen réditos al Gobierno por las inversiones que éste haga en ellas. Estos réditos no deberán ser menores que el tipo de interés que el Gobierno pagaría si tuviera que conseguir el dinero en el mercado de bonos.
8. Que se contrate un grupo de expertos en la materia para que examinen los contratos de bonos existentes y determinen las disposiciones que sean objetables; el Gobernador con base en ese asesoramiento establezca las normas que seguirán las corporaciones en la venta de bonos, y una pequeña unidad establecida "ad-hoc" en el Negociado del Presupuesto vea que dichas normas se cumplan.
9. El Director del Presupuesto, haciendo uso de la autoridad legal que tiene, requiera de las corporaciones que incluyan en los anexos de sus presupuestos la siguiente información: un estado financiero, un estado de ingresos y gastos, un estado de recursos y uso de fondos y un análisis de sus sobrantes o déficits.
10. Las corporaciones sometan sus presupuestos de operación y de mejoras capitales al Negociado del Presupuesto para revisión, comentarios y remisión a la Asamblea Legislativa.

11. Las corporaciones obtengan la aprobación del Gobernador o del funcionario en quien él delegue, antes de comenzar cualquier nuevo tipo de actividad.
  
12. Se fortalezca la Oficina del Contralor y se amplíe su responsabilidad para que, además de realizar exámenes para establecer la legalidad de las transacciones, pueda realizar intervenciones de tipo comercial, tanto de los organismos regulares del Gobierno como de las corporaciones públicas, dirigidas a evaluar la función gerencial - la efectividad de sus operaciones, el uso apropiado de las técnicas gerenciales y procedimientos administrativos y la aplicación de los principios de contabilidad generalmente aceptados al informar transacciones financieras - ; se provea para que las corporaciones públicas utilicen lo menos posible firmas de contadores públicos para el examen de sus operaciones, una vez que el Contralor desarrolle personal para este nuevo tipo de intervención; y se autorice al Contralor cobrar a las corporaciones públicas por los exámenes de tipo comercial que les haga.
  
13. El Departamento de Hacienda establezca los principios básicos que las corporaciones públicas seguirán cuando diseñen sus sistemas de contabilidad; y que el sistema que desarrolle cada corporación sea aprobado por el Secretario de Hacienda antes de implantarse.

## CAPITULO V

### A DIESTRAMIENTO Y DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS

Los problemas relacionados con nuestros recursos humanos son variados y complejos. Pueden resumirse en sobrepoblación, desempleo, sub-empleo, bajos ingresos y falta de destrezas. El aumento poblacional está ejerciendo cada vez mayor presión sobre los recursos de la Isla. Esta es la causa de que gran número de personas en edad productiva, estén inadecuadamente empleadas.

El problema del desempleo se agrava por dos razones fundamentales: el sistema económico no ha podido proveer suficientes empleos para toda la fuerza trabajadora, y muchos empleos permanecen vacantes porque los desempleados no poseen las destrezas y habilidades requeridas para ocuparlos.

Confrontamos la paradoja de que mientras el desempleo se mantiene a un alto nivel, muchos empleos permanecen vacantes. Hacen falta trabajadores en la agricultura, escasean los trabajadores diestros para la industria y hay una gran demanda por profesionales. Encontrar medios efectivos que proporcionen al pueblo la pericia y la habilidad que requieren sus instituciones, para luego colocar a las personas adiestradas en los empleos apropiados, es uno de los mayores retos que encara nuestro Gobierno.

Tan grave como el desempleo, es el sub-empleo. Este representa una pérdida de producción y mantiene a muchos miles de familias a niveles de ingresos bajos. Causa principal de estos males es la educación insuficiente. A menudo,

aún graduados de escuela superior carecen de habilidad o de una destreza comerciable. Los ingresos bajos, el adiestramiento vocacional deficiente, la falta de pericia comerciable y los bajos niveles educativos, son las características sobresalientes de las personas en desventaja en Puerto Rico. La tendencia de la economía es a crear empleos que requieren una alta capacitación a la vez que se reduzcan los empleos de baja productividad, que son los desempeñables por trabajadores no diestros y de bajo nivel educativo.

En cuanto al desarrollo de recursos humanos, el Gobierno ha dado mayor énfasis a la educación. Este es el programa básico más importante y la principal fuente de personal profesional y técnico y de programas de adiestramiento vocacional y técnico.

En el año fiscal 1970 había 27 diferentes programas especializados operando en el área de los recursos humanos del Gobierno; todos dirigidos principalmente a jóvenes desempleados y adultos en desventaja. Diez de estos programas operaban con fondos federales, trece con fondos combinados federales y estatales y cuatro con fondos estatales solamente. Sin embargo, no hay en toda la rama ejecutiva de nuestro Gobierno, un organismo plenamente responsable de la planificación, formulación de políticas y evaluación e integración de las actividades del programa de recursos humanos. Son muchos los organismos del Gobierno que llevan a cabo alguna actividad educativa, de adiestramiento o de empleo. Quince organismos distintos del Gobierno de Puerto Rico y un departamento federal, son responsables, juntos o por separado, de los 27 programas. Dieciocho de éstos se relacionan con educación vocacional y técnica y catorce con educación de adultos.



No obstante el establecimiento en 1968 del Sistema Cooperativo del Area de Recursos Humanos (CAMPS)\* por el gobierno federal, en un intento dirigido a conseguir su unidad y la articulación de su planificación, la profusión y dispersión de estos programas, así como la imprecisión de sus jurisdicciones, obstaculizan su administración y efectivo desarrollo.

Si se quiere resolver los problemas relacionados con los recursos humanos, hay que mejorar el sistema para capacitar dichos recursos reorganizándolo; proveer adiestramiento técnico y vocacional a los desempleados, especialmente a aquellos entre las edades de 16 a 25 años; y proveerles empleo después del adiestramiento.

El mejoramiento del sistema de capacitación de los servicios de recursos humanos demanda cambios estructurales en la organización y la cuidadosa programación e integración de una serie de funciones estrechamente interrelacionadas, tales como las referentes a:

La educación remediativa para los hijos de padres analfabetos y las víctimas de escuelas deficientes;

---

\* Consiste este Sistema, de un comité estatal con una junta directiva, con representaciones de: la Oficina del Gobernador; cuatro departamentos (Trabajo, Instrucción Pública; Servicios Sociales, y Salud); de la Universidad de Puerto Rico, la Administración de Fomento Económico, la Administración del Derecho al Trabajo, la Junta de Planificación, la Administración de Renovación Urbana y Vivienda y de la U.S. Civil Service Commission. Preside el Comité el Director de Seguridad de Empleo del Departamento del Trabajo. El vicepresidente es uno de los ayudantes especiales del Gobernador. La Secretaría y la Oficina de Servicios Técnicos del Comité, que está adscrita a la Oficina del Gobernador, consiste de un Director de Programa y tres empleados que se pagan con fondos del Negociado de Seguridad de Empleo del Departamento del Trabajo. La contribución más significativa del Comité, ha sido la publicación de un plan integral sobre recursos humanos para Puerto Rico.

La búsqueda de los desanimados y no motivados para estimularlos a que participen de los servicios disponibles;

La educación básica de adultos para corregir las deficiencias académicas de aquellos que se quedaron rezagados por las crecientes exigencias educativas;

La orientación prevocacional para exponer a la selección entre alternativas ocupacionales a aquellos de experiencia limitada;

El adiestramiento en destrezas al nivel de ingreso para que los im-preparados puedan aprovecharse del adiestramiento corriente más adelantado que requiere el dominio de escolaridad rudimentaria;

El subsidio de los costos de adiestramiento para inducir a los patronos a aceptar empleados menos calificados para adiestramiento en el trabajo;

Las ayudas económicas para sostener e incentivar a aquellos bajo adiestramiento y facilidades de residencia para jóvenes cuyo ambiente hogareño entorpece el éxito de la rehabilitación;

El suministro de la experiencia de trabajo a los no acostumbrados a la disciplina del sitio de trabajo;

Los esfuerzos en el desarrollo de empleos para conseguir el apoyo patronal y descubrir oportunidades de trabajo que se ajusten a las habilidades del desempleado en desventaja;

La creación en el servicio público de empleos a la medida de las necesidades de los desempleados inabsorbidos en el mercado competitivo de empleos;

Los servicios de apoyo tales como ayuda médica para aquellos que necesiten medidas correctivas para ingresar en o regresar a ocupaciones en el mundo del trabajo y centros de cuidado diurno para madres con niños pequeños;

Las ayudas de relocalización para residentes de áreas con exceso de fuerza trabajadora e incentivos especiales a patronos para que traigan empleos a los estancados en áreas deprimidas;

y otras; todo lo cual pone de manifiesto la inminente necesidad de proveer a los

programas del sector del desarrollo y adiestramiento de los recursos humanos, una estructura organizativa centralizada que haga posible la sistematización integral de sus procesos de planificación, programación, dirección, ejecución y control de su administración, para que los múltiples y variados esfuerzos y recursos que en ellos se invierten, puedan cuajar en resultados positivos y materialmente apreciables. Para viabilizarlo se recomienda que:

1. Se designe al Secretario del Trabajo, oficial responsable por todo el desarrollo de los recursos humanos y que la planificación, formulación de políticas, programación y evaluación del sector, constituyan la parte principal de sus responsabilidades mayores.
2. La Secretaría del CAMPS y su Oficina de Servicios Técnicos, se transfieran al Departamento del Trabajo en donde deberán formar parte de la Oficina del Secretario.
3. Se establezca para asesorar al Secretario del Trabajo sobre los programas y necesidades de recursos humanos, un Consejo Asesor de Recursos Humanos, presidido por el Secretario del Trabajo y compuesto además por el Secretario de Instrucción Pública, el Secretario de Servicios Sociales, el Secretario de Agricultura, el Director de Planificación, el Director de Presupuesto, el Administrador de Fomento Económico y por representantes de la industria, el trabajo y los grupos agrícolas.
4. La Administración del Derecho al Trabajo se transfiera al Departamento del Trabajo y se estudie la conveniencia de integrarla con el Departamento desprovista de su forma corporativa.
5. Se dé más importancia a y cambie la orientación de las actividades del Programa Vocacional del Departamento de Instrucción Pública:
  - a. Enfocando sus esfuerzos y actividades hacia el desarrollo de las destrezas y pericias que la industria y el comercio necesitan.
  - b. Subordinando la economía doméstica y las artes industriales prevocacionales durante el actual y crítico período de desempleo, a capacitar jóvenes para los distintos empleos que se necesitan para el desarrollo de la economía.

- c. Concediendo mayor autoridad y autonomía al Programa de Instrucción Vocacional y Técnica dentro del Departamento de Instrucción Pública.
6. Se encomiende a la Administración de Fomento Económico la responsabilidad de suministrar al Departamento del Trabajo, la información sobre la demanda y necesidades de empleo reales y corrientes de la industria respecto al adiestramiento vocacional y técnico que debe promoverse, patrocinarse y realizarse para suplirlas tanto con desempleados como con los que, estando en desventaja, sean candidatos potenciales.

## CAPITULO VI

### AGRICULTURA

De toda la estructura organizativa de la rama ejecutiva, los organismos del sector agrícola son los que confrontan la mayor crisis programática. Dichos organismos se encaran a la decepcionante realidad de que en los últimos veinte años (de 1950 a 1970), el empleo agrícola bajó del 36 al 12 por ciento, disminuyendo del 24 al 5 por ciento su contribución al ingreso nacional. Se atribuye esta situación a que:

Generalmente nuestro agricultor utiliza métodos tradicionales de cultivo y no usa efectivamente la tierra, la fuerza trabajadora y los recursos económicos; y es renuente a utilizar métodos modernos y científicos.

Como resultado del desarrollo industrial y del crecimiento urbano, muchas tierras que se dedicaban al cultivo, han sido urbanizadas.

Los trabajadores agrícolas han abandonado las fincas por mejores oportunidades y condiciones de empleo y sueldos más altos en la industria fabril.

El precio de la tierra se ha elevado a tales niveles que resulta ineconómico cultivarla a menos que se utilicen los métodos agrícolas más adelantados.

Como secuela de lo anterior, la agricultura como ocupación, ha bajado en el nivel social; y la poca esperanza de sacarle ganancias, la inseguridad y el bajo status que ofrece, le han quitado casi todo atractivo como ocupación para las generaciones jóvenes.

Al examinar la situación organizativa de este sector, esta Comisión ha tenido presente los esfuerzos realizados por el Gobierno para conjurar la crisis que impera en nuestra agricultura y reconoce que no empece todos estos esfuerzos, es impostergable un reenfoque de la acción que hasta el presente se ha seguido.

Para el desarrollo de una política efectiva en este campo, quienes tengan la responsabilidad inmediata de su dirección deberán contar con los recursos necesarios para analizar los problemas y las soluciones que se propongan. Parte significativa de esos recursos es la estructura organizativa central del sector. Esta consiste de doce organismos y programas\* operantes en distintas fases, desde la educación hasta el financiamiento, entre los cuales el Departamento de Agricultura es el organismo con mayor responsabilidad directa en la promoción del desarrollo agrícola; lo que hace que sea el Secretario de Agricultura quien debe tener la máxima responsabilidad en la dirección de todo el sector agrícola y sus programas. A tales fines recomendamos que:

1. Se designe al Secretario de Agricultura funcionario principal y representante directo del Gobernador en el sector agrícola del Gobierno, relevándolo de la brega administrativa diaria del Departamento y proveyéndole el personal y los medios necesarios para desarrollar los programas.
2. Se reestructure el Consejo Agrícola y se designe presidente del mismo al Secretario de Agricultura.
  - a) Se dé al Consejo total y completa responsabilidad para formular y revisar la política agrícola.
  - b) El Secretario de Agricultura reciba, como presidente del Consejo, el mandato del Gobernador para asegurar la efectiva administración de esta política.
  - c) El Subsecretario o un nuevo director ejecutivo del Departamento represente al Departamento de Agricultura en el Consejo.
  - d) El Consejo esté integrado exclusivamente por directores y administradores de agencias relacionadas con la agricultura.

---

\*Departamento de Agricultura, Administración de Servicios Agrícolas, Corporación de Crédito Agrícola, Autoridad de Tierras, Comisión para el Mejoramiento de Comunidades Aisladas, Servicio de Extensión Agrícola, Estación Experimental Agrícola, Junta Azucarera, Programa de Agricultura Vocacional, Administración de Terrenos, Autoridad de las Fuentes Fluviales, Consejo Agrícola.

- e) Haya, en el Consejo, un representante de los programas federales designado por el Secretario del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, a propuesta del Presidente del Consejo, para facilitar la coordinación con las actividades agrícolas federales en Puerto Rico.
3. Se sometan al y discutan en el Consejo Agrícola los presupuestos para los programas agrícolas; y que:
    - a) El Consejo prepare un presupuesto consolidado para todas las actividades agrícolas.
    - b) El Presidente del Consejo apruebe o modifique el presupuesto consolidado y lo someta al Negociado del Presupuesto.
    - c) Se provea al Consejo y su Presidente la suficiente ayuda técnica incluyendo técnicos agrícolas, economistas y analistas administrativos competentes, que preparen las propuestas, evalúen los distintos programas y actividades, y diseñen e implanten mejoras administrativas en las agencias y programas agrícolas.
    - d) Se organice una unidad de inspección que vea constantemente la implementación de las decisiones del Consejo y que ésta responda directamente al Presidente del Consejo.
  4. Al considerar problemas agrícolas, el Consejo Agrícola consulte paneles de ciudadanos y otras personas relacionadas con dichos problemas.
  5. En su nueva agenda de trabajo, el Consejo Agrícola incluya:
    - a) Un estudio de la producción y el mercadeo de productos agrícolas para atender nuevas necesidades. Hay, por ejemplo, posibilidades del consumo local y de exportación de frutas y vegetales frescos, que pueden producir buenos rendimientos económicos si se explotan adecuadamente. Iguales posibilidades existen para la leche y otros productos lácteos.
    - b) La revisión del aspecto educativo de la agricultura. Cuatro agencias - el Servicio de Extensión Agrícola, la Estación Experimental Agrícola, el Programa de Agricultura Vocacional y la Comisión para el Mejoramiento de Comunidades Aisladas - participan actualmente en distintas formas en este aspecto.

Sería más eficiente un programa consolidado que tome en consideración las necesidades especiales que atiende cada agencia. A estos efectos debe eliminarse como agencia independiente, la Comisión para el Mejoramiento de Comunidades Aisladas y transferirse sus funciones educativas o de extensión agrícola al Departamento de Agricultura, con el entendido de que se continuará sirviendo a la clientela original. Creada específicamente para ayudar a las pequeñas comunidades rurales, esta Comisión se ha envuelto, en gran medida, en la agricultura, enseñando prácticas agrícolas modernas y economía doméstica a los agricultores. Además, su personal colabora estrechamente en todos los programas de campo del Departamento en las áreas agrícolas en donde hay comunidades aisladas.

- c) El estudio y diseño, como cuestión de primera prioridad de un programa para estimular en jóvenes inteligentes y entusiastas, el interés por la agricultura.
  - d) Una revisión de los recursos humanos disponibles y de las necesidades para los próximos años, y el desarrollo de medidas para que los programas educativos y de adiestramiento agrícola, se preparen dirigidos a suplir dichas necesidades.
6. Se transfieran al Departamento de Agricultura, que también brega con otros aspectos de la industria azucarera, las funciones de la Junta Azucarera, y se elimine ésta, proveyendo un mecanismo de apelación para las decisiones de los administradores de programas agrícolas de este tipo en el Departamento de Agricultura. (El Departamento administra los controles del Gobierno sobre las industrias del tabaco y la leche, que son similares a los de la industria azucarera, mediante unidades de operación individuales).
7. Se examinen y redefinan los papeles de la Autoridad de Tierras y de la Administración de Terrenos en cuanto a operación de centrales azucareras y adquisición y administración de fincas, con el propósito de poner a producir tierras del Gobierno que ahora están baldías. La Administración de Terrenos no tiene mandato específico alguno en el sector agrícola, sin embargo, últimamente ha estado adquiriendo molinos azucareros conjuntamente con fincas agrícolas.



## CAPITULO VII

### INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

Inicialmente los sectores de la industria, el comercio y el turismo fueron conjuntamente examinados por esta Comisión, por constituir, todos ellos el área de los organismos para el desarrollo económico.

En este contexto, la Comisión consideró originalmente la conveniencia de crear un Departamento de Industria y Comercio, que incluyera a Turismo. Las ventajas de integrarlos en un solo organismo son obvias: todos están enfocados al desarrollo económico, la naturaleza de sus funciones principales es mayormente promocional, la clientela a que van dirigidos sus esfuerzos son inversionistas locales y del exterior, las áreas geográficas en que operan son coincidentes, y el personal que requieren necesitan más o menos la misma preparación; todos tienen las mismas necesidades de financiamiento, utilizan la corporación pública como apoyo para sus operaciones de desarrollo y constituyen programas de la más alta prioridad gubernamental. Además dichos sectores están íntimamente relacionados entre sí y es difícil establecer demarcaciones fijas entre unos y otros.

Debido a que actualmente los programas para el fomento industrial demandan una atención especial y concentrada por razón de los últimos desarrollos en la economía nacional, y a que es conveniente dar un período de prueba a la nueva corporación para desarrollo de turismo, esta

Comisión limita por ahora sus recomendaciones a mejorar las operaciones de cada uno de los sectores individualmente. No obstante estima que la integración de los organismos que constituyen los sectores del desarrollo económico debe permanecer como una posibilidad futura.

### Industria

La densidad poblacional, el tamaño de la Isla y la escasez de tierra de alta productividad, no nos permiten otra alternativa de progreso que un desarrollo intensivo de la **industria** moderna. En las fábricas el empleo es relativamente estable. En contraste el empleo agrícola es estacional, especialmente en las áreas de caña de azúcar, café y tabaco, razón por la cual el desarrollo industrial tiene necesariamente que ser el eje de nuestro desarrollo económico, si queremos reducir el desempleo y el sub-empleo, crear nuevas fuentes de trabajo y aumentar el ingreso per capita. No obstante el éxito que hemos logrado con el programa de promoción industrial, nuestra economía encara numerosos y crecientes problemas. El desarrollo industrial no marcha a la par con la demanda por empleos de la creciente fuerza laboral que resulta del continuo aumento de la población.

Tres organismos estrechamente asociados entre sí tienen a cargo el programa de desarrollo industrial - la Administración de Fomento Económico, la Compañía de Fomento Industrial y la Oficina de Exención Contributiva Industrial. En el transcurso de los años la Administración de Fomento y la Compañía de Fomento Industrial, han adquirido ciertas funciones que aunque son tangentes a los propósitos principales de fomentar y

estimular el desarrollo económico, no corresponden, necesariamente, dentro de sus responsabilidades, además de que los consumen tiempo y esfuerzos que podrían sumarse a los que se dedican a los programas del fomento propiamente industrial. Respecto, a dichas funciones, que son las que se mencionan a continuación, recomendamos que:

1. El programa de becas que administra el Departamento de Servicios Industriales de la Administración de Fomento Económico se transfiera a la Oficina de Personal, por ser ésta la que debe tener la responsabilidad de tramitar las becas que conceden los organismos del Gobierno.
2. La responsabilidad por el programa de investigaciones geológicas que tiene a cargo el Departamento de Investigaciones Industriales de la Administración de Fomento Económico se transfiera a la Junta Sobre la Calidad Ambiental.
3. El Festival Casals y la Orquesta Sinfónica de Puerto Rico que actualmente son responsabilidad de la Compañía de Fomento Industrial se transfieran al Instituto de Cultura Puertorriqueña, por ser actividades en pro del arte y la cultura que tienen mayor afinidad con la encomienda típica del Instituto.
4. El Conservatorio de Música que también es responsabilidad de la Compañía de Fomento Industrial se transfiera a la Universidad de Puerto Rico, por tratarse de una actividad educativa.
5. La autoridad legal para establecer y operar un sistema de seguro climatológico que se consignó en la ley orgánica de la Compañía de Fomento Industrial cuando ésta tenía otras funciones de desarrollo se transfiera al Departamento de Agricultura, que opera un programa de seguro de cosechas.

En cuanto al proceso de exención contributiva, se recomienda que:

6. Se establezca, para obviar demoras, un acuerdo de trabajo entre la Oficina de Exención Contributiva Industrial y el Departamento de Justicia, mediante el cual el Departamento adelante un informe tentativo a la Oficina, para que ésta pueda proseguir con los trámites de la solicitud, y que luego le someta su determinación final sobre el estado legal del solicitante, de acuerdo con las disposiciones antimonopolísticas.

Comercio

Los organismos del sector del comercio de la Rama Ejecutiva de mayor significación son el Departamento de Comercio, la Administración de Servicios al Consumidor y la Corporación de Desarrollo Económico del Caribe.

Esta Comisión examinó la relación de los siguientes programas con las funciones del Departamento de Comercio - el mercadeo agrícola, el mercadeo de productos industriales, la campaña de promoción de la venta del ron en Puerto Rico y en el exterior, la promoción del consumo en la Isla de productos manufacturados en Puerto Rico, las investigaciones sobre monopolios y los servicios de protección al consumidor - y concluyó que por razón de la naturaleza especial y relación directa con los programas fundamentales de los organismos en donde están ubicados, deben permanecer en ellos. No obstante, el Departamento de Comercio no participa en la formulación de la política y decisiones de importancia en lo que respecta al turismo externo e interno; en la promoción de ventas de productos puer-  
torriqueños, tanto localmente como en el exterior; ni en las negociaciones con las agencias federales sobre tarifas de carga en la transportación aérea, marítima y terrestre. También persiste una falla de coordinación respecto a los objetivos y operaciones del sector del desarrollo económico en la cual las funciones del Departamento son las más afectadas. Este es uno de los problemas que deberán ser superados por un mecanismo coordinador.

Los programas de la Administración de Servicios al Consumidor están dirigidos principalmente al control y reglamentación de la actividad comercial en protección del consumidor, por lo cual se descartó la idea de integrarlos con el Departamento de Comercio. Además, los problemas del consumidor son de tal magnitud que requieren la atención especial de un organismo independiente. Sin embargo, el Programa del Café que lleva a cabo la Administración de Servicios al Consumidor está orientado principalmente a la protección del productor y no del consumidor.

La Corporación de Desarrollo Económico del Caribe no lleva a cabo sus funciones porque no tiene poder político y porque los demás países del Caribe no están interesados en sus objetivos. Muchos de los países que formaron la organización del Caribe, disuelta en 1965 para dar paso a la actual corporación, han obtenido su independencia política y prefieren formar parte de otros organismos internacionales.

En armonía con lo anterior recomendamos que:

1. Se establezca oficialmente hasta tanto se tome otra acción, un comité coordinador compuesto por el Secretario de Comercio, el Administrador de Fomento Económico y el Director de Turismo o sus representantes, para delinear estrategias en áreas de común interés y coordinar la acción programática necesaria hacia esos fines.
2. Se transfiera al Departamento de Agricultura el Programa del Café, que funciona actualmente en la Administración de Servicios al Consumidor.
3. Se elimine la Corporación de Desarrollo Económico del Caribe, luego de transferir algunas de sus funciones como sigue:

- a. Las relacionadas con el desarrollo del comercio de Puerto Rico en el Caribe, al Departamento de Comercio.
- b. Las relacionadas con el desarrollo industrial de Puerto Rico en el Caribe, a la Administración de Fomento Económico y a la Compañía de Fomento Industrial, según correspondan.
- c. La Biblioteca Regional del Caribe, a la Universidad de Puerto Rico.

### Turismo

La industria del turismo ha experimentado una dramática expansión en los últimos quince años. El número de visitantes aumentó de 134,000 en 1955 a 1,067,511 en 1969. Se estima que los turistas que nos visiten en 1971 gastarán en la Isla cerca de 282.7 millones de dólares, 322.6 millones los que nos visiten en 1972 y 734.6 millones los que nos visiten en 1973. Esto, naturalmente, no considerando los efectos de las recesiones económicas que puedan surgir.

En 1970 se creó la Compañía de Fomento de Turismo y se le encomendó el Programa de Turismo que administraba el Departamento de Turismo de la Administración de Fomento Económico. La Compañía tiene la nueva misión de integrar y dirigir el desarrollo de la industria turística, lo cual incluye preparar y coordinar con el organismo de planificación central el plan maestro para el desarrollo turístico y mejorar la calidad de los servicios que se prestan a los turistas.

Aunque la industria turística se mantenga al actual nivel de desarrollo es imperativo que la formulación y administración de la política sobre desarrollo turístico se coordine efectivamente con las otras actividades gubernamentales para el desarrollo económico en general. Recomendamos, por lo tanto, que así se haga.

## CAPITULO VIII

### TRANSPORTACION Y OBRAS PUBLICAS

El establecimiento y conservación de un eficiente sistema de transportación, tanto interna como externa, es inaplazable si queremos consolidar y continuar impulsando el desarrollo de nuestro orden socio-económico. En transportación interna dependemos casi exclusivamente de las carreteras porque la transportación aérea, aunque está creciendo, es limitada; y la acuática es mínima, excepción hecha del servicio de lanchas.

La transportación externa es totalmente aérea y marítima. La aérea creció extraordinariamente durante los últimos veinte años. La marítima también creció, pero en menor escala. Actualmente el ritmo de crecimiento de ambas está restringido por la necesidad de más facilidades de apoyo. Hay un aeropuerto principal que ya resulta inadecuado para casi todos los vuelos internos y externos, y dos aeropuertos secundarios - uno en Ponce y otro en Mayaguez. También hay varios aeropuertos regionales menores.

La necesidad de que tengamos adecuadas facilidades marítimas, estriba en que casi el 90 por ciento de todo nuestro comercio externo, medido éste en términos de valor, se hace por barco. La modernización y expansión de los terminales comerciales de nuestros puertos, aunque se llevan a cabo, van siempre a la zaga de la demanda por nuevas y mejores facilidades. Los tres puertos principales - San Juan, Ponce y



Mayaguez - que están suplementados por facilidades privadas, no son adecuados.

El desarrollo industrial y comercial, así como el progreso que continuamente se registra en los medios y técnicas de la transportación marítima, que demandan mayores y más elaboradas facilidades, y nuestra dependencia cada día mayor de importaciones para la industria y la subsistencia, unidas a la perenne demanda de nuestra creciente población, requieren un sistema más moderno y amplio de facilidades de transportación marítima.

En nuestra economía el movimiento de personas y bienes de consumo está principalmente atendido por empresas privadas, mientras que la construcción de carreteras y la reglamentación del tránsito, son responsabilidad exclusiva del Gobierno. Las líneas marítimas y aéreas son, en su mayoría, compañías privadas sujetas a la reglamentación pública, pero la operación de terminales para pasajeros y carga es básicamente una función del Gobierno. Este también provee directamente algunos servicios -autobuses y lanchas - promueve el que la empresa privada provea servicios de transportación, y reglamente la actividad del sector privado para proteger el interés público.

El continuo desarrollo urbano ejerce cada vez mayor presión sobre todo el sistema de transportación y pone de relieve la necesidad de la transportación en masa. Nuestra dependencia casi total de los vehículos de motor para nuestra transportación interna y el continuo aumento de

la población urbana y del uso de vehículos de motor privados especialmente en el área metropolitana de San Juan, amenazan una seria crisis en la transportación.

Para atender las demandas del sector de la transportación y afrontar el cuadro descrito, el Gobierno dispone de una estructura administrativa que resulta inapropiada. La responsabilidad por la transportación terrestre está dispersa. La Autoridad de Carreteras y el Departamento de Obras Públicas comparten entre sí la función de carreteras: el diseño y construcción de carreteras corresponde a la Autoridad, la cual se creó para acelerar y facilitar la construcción de carreteras, especialmente las expreso y las de peaje, mientras que el Departamento tiene a cargo la conservación de las carreteras, la ingeniería y la seguridad y control del tránsito, la adquisición de derecho de vía, el mantenimiento del mapa oficial de carreteras, la administración de la Ley de Vehículos y Tránsito y construye caminos vecinales.

La coordinación entre ambos se trató de lograr con la designación del Secretario de Obras Públicas como Presidente de la Junta de Directores de la Autoridad.

La Autoridad Metropolitana de Autobuses, el único organismo gubernamental que presta servicios de transportación en masa, funciona con pérdidas y está bajo fuerte presión de los usuarios, quienes demandan mejores servicios; y de las uniones obreras, que luchan por mayores salarios y otros beneficios.

Aunque se han establecido varios comités interagenciales para lograr una mejor coordinación entre los diferentes organismos que comparten funciones de transportación - ejemplos de los cuales son el Comité que tiene que ver con la implementación del Estudio de Transportación del Area Metropolitana de San Juan y el que está a cargo de desarrollar y llevar a cabo programas de seguridad, promovidos y financiados a través del Departamento de Transportación Federal -, hay otras áreas de actividad en varios organismos que comparten responsabilidades de transportación, en donde no existen mecanismos de coordinación. Las relaciones con organismos federales también se conducen con poca coordinación por parte de los organismos locales. Mientras la Junta de Planificación tiene la responsabilidad general de coordinar las actividades de los organismos que envuelven fondos federales, cada organismo del sector de transportación se relaciona por su cuenta con el organismo federal correspondiente.

Por otro lado, están la Junta de Planificación y la Comisión de Servicio Público. Como parte de su mandato para desarrollar planes maestros, la Junta tiene amplia responsabilidad por la planificación de la transportación, y ejerce considerable influencia en los organismos del sector, mediante el presupuesto de mejoras permanentes y el control sobre uso de terrenos. La Comisión es el principal organismo regulador en el campo de la transportación y tiene, por lo tanto, el poder de conceder franquicias para la operación de facilidades y servicios de transportación y para otorgar licencias a vehículos y operadores en el servicio público.

Evidentemente que el Gobierno se encuentra ante serias dificultades para determinar soluciones a los graves problemas de la transportación y materializarlas mediante operaciones eficientemente administradas. La naturaleza de sus problemas y de los enfoques para resolverlos exigen que su planificación se haga en forma integrada, toda vez que existe una relación estrecha entre los distintos modos de transportación y la reglamentación del uso de éstos; además de ser conveniente al formular, desarrollar y ejecutar la política pública, la planificación, el programa y los proyectos y actividades de transportación del Gobierno, estudiar sus problemas en forma global considerando las distintas alternativas tanto inter como intra-modales. Como primer paso para que pueda bregarse en esa forma adecuada con las urgentes necesidades que plantea este campo, recomendamos que:

1. Se reestructure el Departamento de Obras Públicas en un Departamento de Transportación y Obras Públicas, cuyo Secretario sea el principal consejero del Gobernador en materia de transportación y tenga bajo éste la plena autoridad para guiar y dirigir la formulación de la política pública sobre transportación y obras públicas y para supervisar el proceso continuo de la planificación de los sistemas de transportación y la operación de los organismos que administran programas de transportación, en lo que atañe a la implementación de políticas, programas y proyectos.
2. El nuevo Departamento se componga de los siguientes elementos de operación:
  - a) La Autoridad de Carreteras, la cual se le adscribe, con su junta de directores presidida por el Secretario de Transportación y Obras Públicas.

- b) Una unidad operacional a cargo de la conservación de carreteras.
  - c) Un área operacional a cargo de la reglamentación de vehículos y seguridad en las carreteras, que combine las responsabilidades y el personal que tiene el Departamento de Obras Públicas dedicado a estas funciones. Debe considerarse la posibilidad de transferir a esta área las funciones de reglamentación de la transportación que lleva a cabo la Comisión de Servicio Público.
  - d) Un organismo de transportación marítima y aérea, que será la Autoridad de los Puertos; para lo cual se pasarán todos los poderes corporativos de la Autoridad de los Puertos que ahora tiene el Administrador de Fomento Económico, al Secretario de Transportación y Obras Públicas. Este nombrará al director ejecutivo de la Autoridad.
  - e) Un organismo de transportación en masa que incluya a la Autoridad Metropolitana de Autobuses y tenga toda autoridad para implementar los planes presentes y futuros para la provisión de la transportación masiva. Deberá investirse al Secretario de Transportación y Obras Públicas con todos los poderes corporativos de la Autoridad. El Secretario de Transportación y Obras Públicas también nombrará al director del organismo.
  - f) Todas las unidades que actualmente prestan servicios de apoyo técnicos, administrativos y asesorativos a las operaciones antes indicadas; así como todas aquellas otras actividades que desarrolla actualmente el Departamento de Obras Públicas, sobre las cuales no se están haciendo recomendaciones de traslado- control de inundaciones, conservación de playas y ríos y otros - y las cuales deberán reestructurarse, con el asesoramiento del Negociado del Presupuesto y la aprobación del Gobernador, para adaptarlas a la nueva situación administrativa del Departamento.
3. El Departamento tenga la responsabilidad por la planificación de la transportación, la cual integrará las planificaciones parciales de los distintos modos de transportación a cargo de sus organismos integrantes; y ejerza esta función dentro de las guías delineadas por los organismos centrales de planificación.

4. Se considere la idea de establecer una junta o juntas asesoras del Secretario de Transportación a través de las cuales los usuarios de la transportación y otros grupos con interés principal en ella expresen sus puntos de vista. El propósito es que tales grupos - usuarios, municipios, industria de la transportación, uniones de trabajadores de la transportación, etc. - ayuden al Departamento a percibir sensiblemente sus respectivos intereses.
5. Se provea al Secretario la autoridad y el personal necesarios para desempeñar la responsabilidad de planificar, dirigir la política y proveer la perspectiva integral y multimodal al supervisar las operaciones de los componentes modales del Departamento, para lo cual será necesario que:
  - a) El Secretario delegue en otros - el subsecretario o un director de operaciones- la responsabilidad por la dirección cotidiana de las operaciones del Departamento.
  - b) Se organice, en la Oficina del Secretario, una unidad para estudio, planificación y programación de la transportación.
  - c) La Oficina del Secretario sea el único representante de las agencias de transportación locales en las relaciones con sus contrapartes del gobierno federal.

## CAPITULO IX

### VIVIENDA Y DESARROLLO COMUNAL

Entre los nuevos y complejos problemas que la transformación de nuestra sociedad, de una eminentemente agrícola-rural a una preminentemente industrial urbana, ha ocasionado durante las últimas dos décadas, están los del área de la vivienda y desarrollo comunal; los cuales son bien agudos, a pesar de los esfuerzos que se realizan para domeñarlos.

Tanto el Gobierno como la industria privada de la construcción, dedican considerables recursos a la vivienda pública. Como resultado, el ritmo de construcción se aceleró sustancialmente durante el período de 1952-1969. En ese período se construyeron 241,875 viviendas.

A pesar de ello, el problema de la vivienda y desarrollo comunal sigue siendo agudo. En 1969, cerca del 40 por ciento (240,000) de todas las unidades de viviendas (620,000) fue clasificado inadecuado-deterioradas, dilapidadas o de pobre construcción - o deficiente- carentes de algunas o todas las facilidades básicas. El 60 por ciento de todas las viviendas clasificadas inadecuadas, están en deterioro y el 40 por ciento restantes están dilapidadas o muy pobremente construidas. El 29 por ciento de las unidades que carecen de facilidades básicas, no tiene instalación para agua de acueducto; el 19 por ciento no tiene facilidades sanitarias y el 43 por ciento no tiene electricidad.

Principalmente en las áreas urbanas, la vivienda constituye un problema crítico. El número de viviendas inadecuadas aumentó de 99,000 en 1950 a 108,000 en 1969, a pesar del gran aumento registrado, durante el período, en la construcción de viviendas. La vivienda inadecuada está mayormente concentrada en arrabales que han surgido como resultado de la migración a las ciudades. Se estima que alrededor de medio millón de puertorriqueños -la sexta parte de la población total- vive en arrabales.

La vivienda y el desarrollo comunal, son tan insatisfactorios en las áreas rurales como en las urbanas. Sin embargo, los problemas de la vivienda rural son considerados menos agudos porque la población rural está disminuyendo y no hay una demanda real que haga necesario aumentar el inventario de cerca de 226,000 unidades de vivienda habitables en dicha área. La necesidad básica la constituye el reemplazo sistemático de las 80,000 unidades inadecuadas y las 1,000 unidades que se deterioran anualmente, y proveer a las familias rurales servicios y facilidades adecuadas -carreteras, alcantarillados, escuelas, recreación, etc.

La situación de la vivienda y el desarrollo comunal, se agrava por la concurrencia de un número de factores y tendencias de nuestro medio;

Las demandas y necesidades por vivienda y facilidades comunales que seguirán creciendo debido al rápido aumento poblacional, que se estima alcanzará a cuatro millones en 1985.

El crecimiento de la población urbana que junto a la continua migración del campo hacia áreas urbanas, ejercerá mayor presión, para la provisión de viviendas y facilidades comunales, sobre las áreas metropolitanas.



La severa limitación de tierra disponible para viviendas, particularmente en la zona metropolitana de San Juan, en donde una cuarta parte de la población puertorriqueña está concentrada.

El precio de la tierra y los costos de construcción altos y su continua tendencia inflacionaria.

La limitación de los fondos públicos disponibles para el programa de la vivienda pública.

Los programas principales de vivienda han sido: la garantía de hipotecas para la clase media urbana, los proyectos de vivienda pública para la clase urbana de ingresos bajos y los proyectos de pequeñas parcelas para familias rurales de escasos recursos económicos. Los programas mayores para el desarrollo de las comunidades rurales, incluyen agua y alcantarillado, recreación, pavimentación de calles, construcción de centros comunales, centros de desayuno para niños, construcción de centros comerciales y de servicio, facilidades de servicio telefónico y construcción de parques.

La organización de la rama ejecutiva en el área de la vivienda y desarrollo comunal se caracteriza por una fragmentación de esfuerzo y una difusión de la responsabilidad y autoridad. Hay unos catorce organismos envueltos, en mayor o menor grado, en las actividades del área.\*

Es obvio que el Gobierno confronta serios impedimentos en su estructura

---

\* De los cuales tienen significativa participación en la vivienda, los siguientes: Administración de Renovación Urbana y Vivienda, Corporación de Renovación Urbana y Vivienda, Banco de la Vivienda, Administración de Desarrollo Cooperativo, Compañía de Desarrollo Cooperativo, Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, Administración de Terrenos, Administración de Programas Sociales, Administración de Servicios al Consumidor.

la acción gubernamental y elaboración de los proyectos necesarios para la solución de los problemas de la vivienda.

(4) Promoción de la contribución de la empresa privada al esfuerzo global de la vivienda y el desarrollo comunal.

(5) Constatación de la ejecución de las políticas y programas.

b) Un Area de la Vivienda y Desarrollo Comunal Urbano que incluya la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda, la cual se limitará a realizar las operaciones de vivienda y desarrollo comunal urbano que requieran la estructura corporativa para su ejecución. Esta recomendación contempla la eliminación de la Junta de Directores de dicha Corporación y que el Secretario de Vivienda y Desarrollo Comunal asuma sus funciones.

c) Un Area de la Vivienda y Desarrollo Rural que incluya la Administración de Programas Sociales del Departamento de Agricultura y las funciones y recursos de la Comisión para el Mejoramiento de las Comunidades Aisladas relacionadas con la vivienda y el desarrollo comunal.

d) El Banco de la Vivienda, las funciones de cuya Junta de Directores deberán pasar al Secretario de la Vivienda y Desarrollo Comunal.

3. Se considere la conveniencia de institucionalizar la representación de los intereses de los consumidores y de los funcionarios gubernamentales locales, la industria de la construcción, la industria de préstamos para hogares y las uniones obreras en el campo de la vivienda y desarrollo comunal, creando juntas asesoras al Secretario de Vivienda y Desarrollo Comunal.
4. Se considere la integración de los programas de desarrollo y construcción de viviendas que actualmente llevan a cabo la Administración y la Compañía de Fomento Cooperativo reteniendo éstas su función y responsabilidad de organizar las cooperativas que se harán cargo de los proyectos cooperativos de vivienda.
5. El Secretario de Vivienda y Desarrollo Comunal conjuntamente con el Negociado del Presupuesto determinen, de mutuo acuerdo y con la aprobación del Gobernador, la organización interna del Departamento de Vivienda y Desarrollo Comunal una vez que se establezca éste definitivamente.

## CAPITULO X

### AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

En todas partes la industrialización y sus procesos de modernización están ejerciendo considerable presión en los recursos naturales y provocando problemas ambientales entre los cuales figuran con mayor prominencia la contaminación del agua y del aire. Las limitaciones físicas de nuestra Isla, junto a su acelerado crecimiento poblacional y urbano y a otros desarrollos que afectan adversamente el ambiente y la conservación de los recursos naturales, hacen más crítica esta amenaza.

Nuestra economía, indudablemente, continuará expandiéndose y ejerciendo mayor demanda de los recursos naturales. Nuevos desperdicios y contaminantes continuarán amenazando al ambiente. El aumento poblacional y el crecimiento urbano acelerarán la contaminación y provocarán mayores desbalances ecológicos. Las empresas industriales producirán fuerzas económicas opuestas a los controles que se establezcan y a los que haya necesidad de establecer.

En muchos sitios los esfuerzos para bregar con estos problemas se han hecho mucho tiempo después de haberse creado conciencia de esa necesidad. No obstante ser más fácil, más efectivo y menos costoso conjurarlos antes de que se agudicen, que intentar resolverlos después que hacen crisis.

Por lo menos catorce agencias\* bregan actualmente en alguna forma con diferentes aspectos del ambiente y recursos naturales, desde el establecimiento de política hasta la operación de programas. El resultado ha sido poca o ninguna coordinación, duplicación de esfuerzo, confusión en el ejercicio del poder para realizar las diferentes encomiendas e incumplimiento de las leyes y reglamentos.

La forma dispersa en que se ha bregado con los problemas que plantean los recursos naturales y el ambiente no ha resultado, hasta ahora, efectiva.

Nuestro Gobierno, consciente de esa situación, aprobó legislación en 1970 para crear la Junta Sobre la Calidad Ambiental que está iniciando operaciones.

No obstante este esfuerzo, los problemas que plantea el área del ambiente y recursos naturales no podrán ser atacados eficazmente si no se integran con las funciones de la Junta Sobre la Calidad Ambiental las funciones legales asignadas al Área de Recursos Naturales del Departamento de Obras Públicas, así como las de la Comisión de Minería, una vez se zanjen los puntos en controversia relacionados con la explotación de las

---

\*Junta Sobre la Calidad Ambiental, Junta de Planificación, Departamento de Salud, Departamento de Agricultura, Departamento de Obras Públicas, Comisión de Minería, Instituto de Biología Marina, Comisión de Servicio Público, Administración de Terrenos, Autoridad de Tierras, Administración de Parques y Recreo Públicos, Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, Autoridad de las Fuentes Fluviales, Compañía de Fomento Industrial.

minas de cobre; y se fortalezca la estructura organizativa del área mediante la debida clarificación de las líneas de autoridad y coordinación entre la fase del establecimiento de políticas, planificación y control y la de operación y ejecución de los programas de acción.

Coinciden las anteriores apreciaciones con los informes de numerosos estudios realizados por entidades públicas y privadas, todos los cuales indican la necesidad de que se tomen de inmediato medidas rápidas y efectivas.

Para bregar con la estructura de los programas de recursos naturales pueden utilizarse dos enfoques: uno es el de integrar en un solo organismo las funciones de planificación, control, y administración de los programas de acción. El otro es establecer un organismo fuerte de planificación y de control que sea el guardfán del ambiente y los recursos naturales.

La Junta Sobre la Calidad Ambiental sigue este segundo enfoque. Por otro lado, los problemas del ambiente y los recursos naturales presentan aspectos novedosos, algunos controversiales, que afectan distintas fases de la sociedad y de la economía que requieren una gran discreción para su solución, y para que haya balance en sus enfoques y decisiones, condiciones éstas que se facilitan con un organismo como la Junta Sobre la Calidad Ambiental.

Se recomienda, por lo tanto, como medidas principales para corregir esta situación que:

1. Se integren con los de la Junta Sobre la Calidad Ambiental las funciones y recursos del Area de Recursos Naturales del Departamento de Obras Públicas y los de la Comisión de Minería, una vez quede resuelta la situación de la explotación de las minas de cobre; las funciones de política, planificación y control que la Ley Núm. 6 de 1968 le encomienda al Secretario de Obras Públicas; la facultad y responsabilidad de la Comisión de Servicio Público de conceder franquicias para el uso de las aguas públicas y de hacer cumplir las disposiciones de la Ley de Aguas; y la responsabilidad por las investigaciones geológicas que tiene actualmente el Departamento de Investigaciones Industriales de la Administración de Fomento Económico.
  
2. Se institucionalice leglamente el mecanismo necesario para que la Junta Sobre la Calidad Ambiental ejerza su autoridad para hacer que los organismos gubernamentales ejecutantes de su política y reglamentación cumplan sus cometidos dentro de las normas de calidad y tiempo requeridas para su efectividad.