

**UNA REFORMA EN EL ANDAMIAJE PÚBLICO:
DEMOCRACIA, DEUDA Y LA LEY DEL NUEVO GOBIERNO**

ARTÍCULO

MARIANA DEL ALBA LÓPEZ ROSADO*

Introducción	643
I. La democracia en las reformas del andamiaje gubernamental	646
A. El concepto democracia	646
B. La calidad democrática en Puerto Rico	648
C. La democracia en Puerto Rico	654
II. Las estructuras de gobierno: un acercamiento a los modelos de centralización y descentralización del andamiaje gubernamental de la Rama Ejecutiva	658
A. Responsabilidad estatal	658
B. Responsabilidad estatal en la administración pública	659
i. El andamiaje gubernamental y sus pugnas ideológicas	662
C. Los dos modelos de andamiaje gubernamental: el centralizado y el descentralizado.	664
i. Descentralizado	664
ii. Centralizado	671
III. La descentralización en Puerto Rico: Dos grandes esfuerzos	674
A. Reforma social de la década de 1940	674
B. Reforma Municipalista	680
IV. La centralización en Puerto Rico: una propuesta constante	682
V. La <i>Ley del nuevo Gobierno</i>	687
A. La propuesta: <i>Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico</i>	688
B. Los planes de reestructuración bajo la <i>Ley del nuevo Gobierno</i>	691
i. Plan de reorganización del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio	691
ii. Plan de reorganización del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos	691
iii. Plan de reorganización de la Oficina del Bosque Modelo de Puerto Rico	692
iv. Plan de Reorganización del Consejo de Educación; Registro y Licenciamiento de Instituciones de Educación	693
v. Plan de reorganización de la Junta Reglamentadora de Servicio Público	694
vi. Plan de Reorganización de Instituto de Cultura Puertorriqueña	694

vii. Plan de Reorganización del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA).....	695
viii. Plan de Reorganización Núm. 11-2018: Propuesta para reorganizar el Departamento de Justicia de Puerto Rico	696
ix. Plan de Reorganización Núm. 15-2018: Reorganización del Departamento de Transportación y Obras Públicas (DTOP).....	696
C. Otras leyes reformistas.....	697
Conclusión	699

Junto a esto se debe estudiar el rol de las agencias administrativas. ¿Qué hacen en realidad para proteger el interés público? ¿Qué hay de la proliferación de reglas con fuerza de ley de las que muchas veces el ciudadano no tiene ni el más superficial conocimiento? ¿Qué hay de la “discreción administrativa” hoy en día; es beneficiosa, se debe supervisar mejor? ¿En qué ha quedado el derecho del pueblo de saber lo que hacen las agencias de su gobierno?

-Honorable Liana Fiol Matta¹

INTRODUCCIÓN

EN ESTE ESCRITO VALORAREMOS CÓMO SE REFLEJAN LOS VALORES DEMOCRÁTICOS en la administración pública de Puerto Rico y ello se hará, particularmente, a través de un ejercicio donde estableceremos los distintos tipos de democracia, según han sido nombradas. A su vez, estudiaremos cómo la adopción de alguna definición o concepción de la misma en el marco de la política pública del Estado condiciona la administración pública, la prestación de servicios públicos y la vida del ciudadano como receptor del servicio público.

Las reformas en la administración pública, específicamente en aquello referente al entramado o estructura pública, no son un asunto novel en Puerto Rico. Como veremos, incluso antes de la existencia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se habían adoptado reformas con el fin de alterar la morfología del andamiaje público. Las modificaciones en el aparato gubernamental, conforme a los contextos en los que se propulsaron, arrojan la suficiente información como para que podamos conocer los motivos, objetivos y resultados alcanzados. Si una cosa es cierta, es que los resultados han sido muy diferentes en cuanto a la prestación de

* La autora es estudiante de tercer año en la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. La autora desea agradecer a su Maestra, la doctora Glenda F. Labadie Jackson, por el apoyo y los ánimos constantes en la tarea de investigación y redacción, particularmente en los momentos nublados, que también existen.

¹ Liana Fiol Matta, *La Revista Jurídica: el final de la jornada*, 40 REV. JUR. UPR 7, 14 (1971).

servicios públicos, pero también han sido condicionantes claros del devenir en la administración pública, en la percepción del puertorriqueño y cómo este define, entiende y vive la democracia en su cotidianidad.

La vigencia del presente estudio se encuentra en que hoy por hoy estamos ante una nueva propuesta de cambio, se trata de una gran reforma administrativa que ha sido promulgada por virtud de la Ley Núm. 122, aprobada el pasado 18 de diciembre de 2017, y conocida como la *Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico* (en adelante, "*Ley del nuevo Gobierno*").² Los cambios propuestos, a pesar de que muchos de ellos aún no están completados en su totalidad, ya sea porque se aprobaron y están en vías de ejecución, porque han sufrido toda suerte de enmiendas o porque han sido retirados de la Legislatura por el Gobernador de Puerto Rico, representan una reforma que incide directamente en los entendidos democráticos y en los procesos en que algo tan abstracto como la democracia puede lograr materializarse a través de la administración pública.

La *Ley del nuevo Gobierno* propone la centralización masiva de las agencias e instrumentalidades públicas, donde menos personas tienen mayor poder para tomar decisiones sin la necesidad de consultar —o pasar revista— del proceso de toma de decisiones dentro del andamiaje descentralizado. Esta centralización, cuando se da en un país que se entiende democrático, se acerca a lo que se conoce como democracia representativa, donde se delega el poder a través del sufragio con el fin de que otros tomen decisiones, pues se les ha delegado esa función sin una exigencia de consulta constante con los delegantes. Si hay una aseveración que no puede faltar, es que ninguna reorganización o reestructuración de agencias públicas, en este caso las pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, se da como un mero y somero cálculo técnico o matemático que se desvincula de valores o ideales político-económicos.

Por lo tanto, para hablar de reestructuración o reorganización de agencias o bien de cuáles son los modelos teóricos existentes y cuáles han sido preferidos en determinados contextos histórico-político-económicos, es importantísimo acercarse a aquello que consistió en la *promesa* que hacían las políticas implementadoras de la transformación del andamiaje. Asimismo, resulta importante un estudio de las críticas iniciales, de cómo se implementó la reorganización, cuáles fueron los resultados obtenidos, cuáles no se lograron y qué elementos impidieron la referida implantación. Todo lo anterior responde a una iniciativa de ideas y concepciones políticas, y bajo ninguna circunstancia debe tacharse esos tipos de reformas como un mero movimiento de piezas de un rompecabezas, pues las consecuencias sociales, económicas y públicas son lo suficientemente trascendentales como para que prefiramos simplificar el análisis y no dar un giro hacia el estudio de la historia de la administración pública en nuestro País, cómo hemos llegado a la situación actual y hacia dónde vamos a partir de la *Ley del nuevo Gobierno*.

Reconocemos que, cuando se trata de la administración pública, hay una multiplicidad de temas que pueden ponerse sobre la mesa para profundizar sobre

² Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 122-2017, 3 LPRA §§ 8841-8843b (2011 & Supl. 2018).

aquello que motiva la reorganización de la estructura encargada de prestar servicios públicos a la sociedad y a garantizar el debido proceso de ley, los derechos de los ciudadanos y la distribución de los recursos de manera tal que se propicie una sociedad más justa. Ciertamente es meritorio hacer énfasis en que la crisis fiscal que atraviesa Puerto Rico y las políticas de supervisión federal, así como políticas de austeridad implementadas —y por implementar— configuran un contexto *sui generis* que guarda entera relación con la ausencia de soberanía y cómo ello impide trazar el camino hacia una buena administración desde la política pública estrictamente local.

Es por ello que nuestros primeros esfuerzos expositivos y descriptivos van encaminados al análisis de los entendidos generales del concepto *democracia* y cómo se refleja en la práctica de la administración pública. Para lograr este objetivo detallaremos cuáles son los diferentes modelos de organización de la administración pública y cómo podemos identificar a qué principio o tipo de democracia responde. Entre ellos, abordaremos los dos principales que son aquellos que tienden hacia la centralización y los que tienden hacia la descentralización de las agencias de gobierno y los recursos, servicios y poderes delegados. Posteriormente analizaremos qué plantea la actual reorganización de agencias públicas bajo la *Ley del nuevo Gobierno* y dónde queda la democracia a raíz de la promulgación de la política pública que tiende hacia la centralización de las agencias públicas.

La pertinencia de esta discusión se basa en que, como han señalado estudiosos de la administración pública, “good public administration is linked to the degree of the state democratization and the leadership model since the administration is considered as a multilateral state activity and part of state authority”.³ El modelo de liderazgo político cuyas miras se centren en el entendimiento de la complejidad que representa la actividad estatal y, en virtud de ello se logre un resultado cercano a la comprensión holística de los asuntos públicos, será el que, atado a los principios democráticos, podrá garantizar los derechos e intereses de los ciudadanos en la gestión de lo público. Esos resultados abonarán a algo que cada vez vemos más abstracto, lejano o imposible: el nacimiento —y mantenimiento— de la confianza de los ciudadanos en la gestión del andamiaje administrativo. Es por esto que se ha sostenido que el reto para los líderes políticos y administrativos en todos los países es redefinir los roles del gobierno y construir la capacidad de las instituciones públicas y privadas de manera tal que jueguen un rol en ayudar a los ciudadanos a superar las incertidumbres y se logre un beneficio extraíble de las oportunidades de la globalización.

³ Mirlinda Batalli & Artan Fejzullahu, *Principles of good administration under the european code of good administrative behavior* 2018 PECS J. INT'L & EUR. L. 26 (2018) (énfasis suplido).

I. LA DEMOCRACIA EN LAS REFORMAS DEL ANDAMIAJE GUBERNAMENTAL

A. *El concepto democracia*

La conceptualización de lo que es democracia no solamente varía conforme a la óptica teórica y práctica con la que se mire, sino que también es objeto de toda una suerte de interpretaciones y aplicaciones, cuyas variaciones dependen de la historia política del estado o comunidad, de la geopolítica, los movimientos sociales, entre otros tantos factores que inciden en la existencia de una definición universal. Ello también se debe a que, según entienden autores, existe una alteración de los principios democráticos en las democracias modernas, así lo expresa Eduardo Vázquez Bote, el señalar que:

[L]a democracia, en su actual significado, no conserva punto de contacto alguno con el verdadero concepto de la democracia auténtica. O, dicho en otras palabras, la democracia actual no es democrática. La democracia no puede existir en la sociedad moderna, industrial, de masas. De aquí el interés derivado en conocer cómo funciona la democracia (o el sustituto que conocemos bajo tal nombre), para tratar de averiguar si tiene sentido la referencia, muy frecuente, a una denominada planificación democrática.⁴

El reconocido jurista y profesor Eduardo Vázquez Bote llega a la conclusión de que “se habla de la democracia tanto, y tan mal, que el término ha perdido su significado. Y los calificativos que pueden utilizarse para aclarar el concepto (síntomáticos de que el concepto mismo está desvirtuado), sólo logran una mayor desorientación”.⁵ Por ello, Vázquez Bote señala que los criterios decisivos que se utilizan para definir democracia terminan siendo una suerte de adjetivos subsiguientes al término y que, a razón de ello, el concepto democracia queda subordinado o condicionado y no es, en sí mismo, claro e irrefutable en su entendido.⁶ Por lo tanto, los adjetivos como ‘directa o pura’, ‘parcial’, ‘representativa’, ‘participativa’, entre otros, aunque no pueden lograr definir nuestra democracia en su práctica holística, sí puede definir aspectos o procesos dentro del entendido democrático local. Por ejemplo, dentro de la administración pública, ciertamente existe un proceso que puede conocerse como el *directo* —el inicial—, pero hay otros que, a partir de ese inicio, se definen por los adjetivos subsiguientes al término, tales como los procesos *representativos* o *participativos*. Estos adjetivos y su eficacia dependerán de cómo la política pública ha vislumbrado la cercanía o distancia con la ciudadanía y de cómo las leyes orgánicas, reglamentos o manuales instruyen para lograr los objetivos democráticos planteados.

⁴ Eduardo Vázquez Bote, *Significado auténtico de la planificación democrática como elemento componente de la administración pública en el estado de derecho y el problema de su existencia en Puerto Rico*, 8 REV. DER. PR 619, 647 (1968).

⁵ *Id.* en la pág. 648.

⁶ *Id.* en la pág. 649.

La discusión sobre lo que significa *democracia* en nuestro contexto histórico-cultural merece que reconozcamos, de entrada, que tanto las definiciones como las experiencias —el pasado— y los deseos —el futuro— que tienen los individuos que componen una sociedad pueden llegar a ser tan diversos como contradictorios. Al proceso de pensar y entender la democracia le han dotado de otros conceptos claves para definirla o bien identificar su presencia y forma dentro de determinada sociedad. Algunos de estos conceptos claves podrían ser: (1) la participación local de la comunidad en una forma de democracia directa que propicia la toma de decisiones y espacios para que las voces de los individuos puedan ser escuchadas; (2) la deliberación, que incluye el diálogo, debates y discusión sobre los esfuerzos para resolver los problemas que aquejan a la comunidad; (3) la educación política, que permite que los ciudadanos puedan obtener conocimiento sobre los asuntos de la comunidad que, de otra forma, solamente tendrían bajo su control los administradores o empleados públicos que, tradicionalmente, toman las decisiones, y (4) el buen gobierno y estado benefactor, que defiende el principio de la democracia participativa en los niveles locales y persigue atraer la inteligencia popular para lograr el buen gobierno y la promoción del estado benefactor, esto se ve como una forma de propiciar y fortalecer las buenas relaciones entre los ciudadanos, construir comunidad confiada en sí misma y que esté permeada por el espíritu de la defensa de lo público.⁷

Lo imprescindible de *tratar* la democracia dentro de los procesos de administración pública reside en que estas estructuras, ramificadas y complejas, según apunta el jurista español Jesús González Pérez, tienen como fin ulterior la persona misma y eso es algo que la administración, en ningún momento, puede perder de perspectiva. El autor, a tales efectos, señala que:

[A] fuerza de hablar de prerrogativas, de poderes exorbitantes, del interés público, de los servicios públicos, de la planificación, del desarrollo económico, uno llega a olvidarse de que el fundamento y razón de ser de esa ingente actividad administrativa como el fundamento y razón de ser del Estado mismo, no es otro en definitiva que el hombre, su bienestar, hacer que su paso por la tierra sea más agradable y mejor.⁸

Ese fin ulterior no puede perderse, ni siquiera en tiempos en los que la crisis económica nos obliga a tomar medidas de austeridad bajo las cuales la prioridad parece dirigirse más hacia el cumplimiento con los acreedores que con las prestaciones de servicios básicos a los ciudadanos. La actuación del gobierno, particularmente en momentos extraordinarios de crisis económica, debe ser una que, a pesar de todo, permita que los ciudadanos sigan confiando en sus representantes y en el Estado. Esto es así porque, como señala el profesor Leonardo Santana Rabell, “[u]no de los retos más importantes a los que se enfrenta la Administración

7 TIMOTHY D. SISK, *ET AL.*, *DEMOCRACY AT THE LOCAL LEVEL: THE INTERNATIONAL IDEA HANDBOOK ON PARTICIPATION, REPRESENTATION, CONFLICT MANAGEMENT, AND GOVERNANCE* 11-13 (2001).

8 Vázquez Bote, *supra* nota 4, en la pág. 624 (citando a JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, *EL ADMINISTRADO* 452 (1966)).

Pública en el mundo contemporáneo es el creciente cuestionamiento de la ciudadanía respecto a la capacidad del gobierno para la prestación eficiente de los servicios públicos”.⁹

La pérdida de confianza de los ciudadanos es, atrevemos a afirmar, lo peor que le puede pasar a un gobierno. No cabe duda de que los gobiernos cambian y estructuran sus métodos de trabajo conforme a sus ideas y visión del mundo, sin embargo, el doctor Saúl P. Ponce de León ha señalado que:

La legitimidad y apoyo a este esfuerzo está basado en institucionalizar una cultura democrática que asegure la participación organizadas de grupos y ciudadanos que no intenten forzar ideas preconcebidas. Para superar la resistencia al cambio hay que, en un ambiente profesional, admitir y corregir los errores del pasado como medio de generar respeto y confianza en el proceso.¹⁰

Ciertamente, todo aquello que vaya a planificarse como la incorporación de los valores democráticos dentro del andamiaje de la administración pública debe responder a unos estándares que, si bien no son universalmente aceptados, pueden ser utilizados para efectos de un análisis holístico sobre los procesos de planificación y ejecución que buscan dotar al estado de mayores elementos democráticos y con ello, acercarse a un resultado que propenda hacia la legitimidad de las instituciones públicas y la confianza de los ciudadanos en ellas. Para ello resulta meritorio analizar la calidad democrática y cómo se ha pensado que deben ser los acercamientos y cuestionamientos por parte de quienes estudian el tipo de democracia existente en un estado o comunidad.

B. La calidad democrática en Puerto Rico

La planificación democrática, según el jurista Eduardo Vázquez Bote, es:

[U]na forma política de gobierno, por la cual el pueblo tiene acceso directo al gobierno de sí mismo, ya sea eligiendo a los gobernantes y ejerciendo la fiscalización de su gestión, ya designando un colegio gobernador, todo ello en un plano de igualdad.

La idea central de la democracia reside en la igualdad; igualdad que se manifiesta en relación a un pueblo (y no con relación a la Humanidad entera). De ahí que tenga un valor político eminente; por el contrario de la libertad, que tiene un valor jurídico. La consecuencia de esa igualdad se expresa en la idea del sufragio universal y en la capacitación general para determinadas funciones, hasta resultar, en último término, una identidad de pensamiento y de acción entre gobernantes

⁹ Leonardo Santana Rabell, *La situación actual de la administración pública en Puerto Rico*, 23 REV. DER. PR 91 (1991).

¹⁰ Saul J. Pratts Ponce de León, *La descentralización ante la ineficiencia del gobierno*, 41 REV. ADM. PÚBLICA 13, 30 (2009).

y gobernados, entre los que mandan y los mandantes (que son los mandados), que, aquí, obedecen.¹¹

Otros autores conceptualizan la democracia como algo que “requiere la protección de libertades, el respeto por los derechos legalmente conferidos, la garantía de discusión libre, la distribución de noticias y comentarios sin censura alguna”.¹² De otra parte, el sociólogo y filósofo italiano Maurizio Lazzarato, insiste en que la democracia que nació en el siglo XVIII, que es la democracia de los derechos, no fue construida por el capitalismo, sino por los movimientos políticos que lograron el sufragio universal, la libertad de expresión, la libertad de organización gremial, etcétera. Se trata, según el autor, de conquistas de “movimientos políticos y obreros, no de una concesión del capitalismo”.¹³ Según Lazzarato, “el capitalismo ha tratado de restringir esos derechos y ha tardado en reconocerlos”.¹⁴ Ante este panorama, resulta meritorio preguntarse si la planificación democrática que surge de un esfuerzo unilateral del gobierno —sin la incorporación de los movimientos, colectivos, comunidades, etcétera, que buscan conquistar derechos y nuevas formas y procesos de administrar—, puede resultar en una adopción de procesos cada vez más garantistas de derechos, o si, por el contrario, representa una carencia preocupante de aquello que resulta imprescindible para la democracia: los ciudadanos y su rol en *lo político*.

Previo a cualquier consideración profunda sobre el tipo de democracia que se vive en Puerto Rico, es menester indagar sobre la calidad de la misma, pues, como es sabido, el nombre no hace la cosa y el hecho de que se añadan adjetivos subsiguientes al término es la democracia que experimentan los ciudadanos puertorriqueños en su cotidianidad. Por su parte, el profesor Eduardo Vázquez Bote concluyó que la planificación democrática y su incidencia en la administración pública en Puerto Rico ha consistido en “[e]fectuar prestaciones, dirigir y distribuir”.¹⁵ En las conclusiones finales, Vázquez Bote establece que en Puerto Rico existe una brecha entre el proceso y el valor democrático que merecen la atención de los gobernantes y administradores.

Necesariamente, lo anterior levanta el cuestionamiento en cuanto a la *calidad democrática* que disfrutamos —o padecemos— en nuestro contexto actual de crisis económica, políticas de austeridad y recortes en los presupuestos de agencias públicas que se dedican, entre otras cosas, a la prestación de los servicios básicos. El jurista, catedrático e investigador Manuel Villoria Medienta nos presenta varios elementos para medir la calidad democrática:

¹¹ Vázquez Bote, *supra* nota 4, en la pág. 649.

¹² Amartya Sen, *Democracy as a Universal Value*, 10 JOURNAL OF DEMOCRACY 3, 10 (1999) (traducción suplida).

¹³ Carlos Schilling, *Maurizio Lazzarato: “El capitalismo no necesita de la democracia”*, LA VOZ (15 de mayo de 2017), <https://www.lavoz.com.ar/numero-cero/maurizio-lazzarato-el-capitalismo-no-necesita-de-la-democracia>.

¹⁴ *Id.*

¹⁵ Vázquez Bote, *supra* nota 4, en la pág. 658.

La calidad de la democracia va vinculada a la mayor efectividad de estos principios y dimensiones en la vida política cotidiana; pero para hacer operativa una evaluación seria y rigurosa de la calidad de las democracias existentes es preciso entender bien el concepto de calidad y operativizarlo adecuadamente. . . . [U]na democracia tiene calidad cuando satisface las expectativas ciudadanas de gobernanza (calidad de resultados); cuando la ciudadanía disfruta de amplias libertades e igualdad política (calidad de contenido); y cuando: (a) la ciudadanía tiene el poder de evaluar la acción de Gobierno y el respeto a las libertades; (b) la ciudadanía y sus partidos y organizaciones participan y compiten para mantener a sus electos rindiendo cuentas por sus políticas y actividades; (c) además, monitorean la eficiencia y equidad en la aplicación de las leyes, la eficacia de la acción gubernamental y la responsabilidad política y responsividad de los electos; y (d) las instituciones se controlan mutuamente en el marco de la ley y la Constitución (calidad de procedimiento).¹⁶

La consideración de estas características para evaluar la calidad de la democracia en Puerto Rico es urgente, particularmente porque lejos de meramente evaluar los elementos esbozados por Manuel Villoria, es necesario incorporar a la fórmula variables como la ausencia de soberanía política y la crisis económica sin precedentes que atraviesa la Isla. Las variables añadidas no hacen más que vulnerar la calidad democrática, pues la administración pública de los recursos económicos y humanos está encaminada hacia una solución de la situación crediticia más que hacia una planificación tendente a mejorar la calidad democrática de los procesos administrativos.

Ya nos adelantaba Manuel Villoria que este tipo de contexto permite afirmar que el desarrollo de una economía globalizada basada en la financiarización, endeudamiento y especulación continua es incompatible con la calidad democrática y la soberanía nacional.¹⁷

La realidad político-económica de Puerto Rico ha hecho que todas las medidas legislativas, ejecutivas e incluso judiciales tengan que trabajar sobre un entendido general de cómo la deuda afecta las funciones autónomas y cómo han comenzado a surgir nuevos organismos que regulan la manera en que se lleva a cabo la administración pública del País y alteran los valores que permeaban las políticas públicas previamente adoptadas. Por lo tanto, mientras más obstáculos —medidas de austeridad, endeudamiento, distribución de recursos cuyos destinos necesariamente responden a las exigencias, expectativas o necesidades de los ciudadanos, etcétera— se posen sobre los valores democráticos y sus procesos, más afinados y atentos deben estar los criterios esenciales que permitan evaluar racionalmente el estado de calidad democrática.

Ciertamente, medir la calidad democrática dentro de la esfera política no es lo mismo que medirla dentro de la esfera de la administración pública. La diferen-

¹⁶ Manuel Villoria, *El papel de la administración pública en la generación de calidad democrática*, 65 REVISTA DEL CLAD REFORMA Y DEMOCRACIA 5, 12-13 (2016).

¹⁷ *Id.* en la pág. 8.

cia es clave, porque la primera es más un asunto teórico-político, que puede comenzar en los discursos, pasar a los compromisos y metas y concretarse en política pública —así como legislación, reglamentación, órdenes ejecutivas—; el otro, funge más bien como la herramienta procesal que, aunque forma parte integral en las dinámicas democráticas, realmente se trata del resultado, de una respuesta sistematizada y estructurada a las necesidades sociales. Lo que corresponde a la democracia administrativa es aquello que ha sido —y seguirá siendo— configurado por la democracia política del Estado.

Hay autores, como Frederick C. Mosher, que han señalado que *democracia* y *administración* son dos conceptos que tradicionalmente no se han llevado bien.¹⁸ Según Max Weber, la constitución de la organización burocrática transformó de manera radical la relación que existía hasta el momento entre la administración y quienes gozaban de privilegios.¹⁹ Esta organización se aferra al cumplimiento de normas o reglamentos que mantienen vigente el espíritu democrático y adoptan una postura racional a través de procedimientos, normas y métodos que provean, tanto previsibilidad, como igualdad en el trato de los ciudadanos. Weber definía la burocracia como una caja de hierro que permite el nivel de eficiencia sin el cual la sociedad moderna no puede existir, pero esta eficiencia es lograda solo a través del terrible precio de la alienación.²⁰ Sobre la alineación han surgido preocupaciones que se han centrado en qué tipo de democracia queda luego de que comienza a correr el andamiaje de la administración pública de manera tal que se privilegie la eficiencia mientras se renuncia a la pluralidad de voces necesaria en todo estado democrático.

No pueden ignorarse estos cuestionamientos o preocupaciones, porque una administración pública que no imprima en su funcionamiento rutinario todos los aspectos necesarios que salvaguarden los derechos constitucionales y civiles, y proteja todo aquello que le fue encomendado proteger, sería una administración que frustra sus propósitos, y peor aún, su *razón de ser*. Al frustrar su razón de ser, frustra todos los valores democráticos que se impregnaron como objetivos a alcanzar desde el Estado por virtud de la delegación de poderes en la que confiaron los ciudadanos.

No habría por qué llegar a la frustración de la *razón de ser* de la administración pública si se utilizara, para ello, los mecanismos que ayudan a prevenir que esto suceda, entre ellos se mencionan la rendición de cuentas de manera horizontal, que las burocracias tengan la meritocracia como espina dorsal, que se promueva con las acciones la legitimidad e imparcialidad y reflexividad, que se trabaje hacia la efectividad —vista como el impacto positivo sobre los problemas sociales— y que se defiendan la misión institucional y política de insertar nuevos elementos

18 FREDERICK MOSHER, *DEMOCRACY AND THE PUBLIC SERVICE* 5 (1982).

19 MAX WEBER, *THE PROTESTANT ETHIC AND THE SPIRIT OF CAPITALISM* xxxi (1930).

20 *Id.* en la pág. 123.

democráticos dentro de los procesos burocráticos o administrativos.²¹ Esta garantía de preservar la democracia va a depender no solamente del agente político que promulga su intención mediante una ley, sino que también dependerá de los técnicos o empleados públicos, pues son estos los responsables de encausar las actividades estatales dentro de los procesos sistematizados para la prestación de servicios y un distanciamiento sobre este tipo de actores y su rol en la administración pública puede llegar a privar la decisión política de toda su esencia.²²

Por ende, el asunto democrático no se limita a la intención política, a su legislación o a la elaboración de reglamentos administrativos a tales efectos. Va mucho más allá, pues trasciende el acto de aprobación de la medida hacia su implementación y efectos. Según Manuel Villoria:

La forma de involucrar a la Administración en esta tarea [sobre calidad democrática] es consiguiendo que, a través del buen diseño institucional, sus funcionarios asuman valores idóneos que les guíen, de tal manera que acerque la democracia existente a una democracia de mayor calidad mediante millones de conductas cotidianas coherentes con tal marco axiológico.²³

Los procesos que buscan planificar para la incorporación de los principios democráticos en la administración pública requieren, en principio, el reconocimiento de la complejidad y de la necesidad de “colaboración de los políticos, de los técnicos, de los empresarios y obreros y de los administrados en general; es preciso asegurar una constante y suficiente información de lo que se está llevando a cabo o se piensa realizar”.²⁴ En vista de ello, es imperativo reconocer el rol de la planificación en la consecución de los valores democráticos en la administración pública. De no hacerse, se está ante un problema de potencial envergadura. Se necesita una planificación que surja de la investigación responsable, en la que se logre identificar las necesidades de la población, incluso cuando no exista una mayoría simple interesada o exigente, para que incidan en propuestas de soluciones adecuadas y aptas a los efectos de crear una visión holística del funcionamiento del andamiaje y de las respuestas sociales ante el mismo. Estas respuestas, negativas o positivas, a corto o mediano plano, ayudan a precisar sobre cuáles son los efectos de la gestión administrativa.

Todas las características democráticas que hemos visto suelen ir de una óptica micro hacia la macro, entiéndase, (1) de la libertad individual y la participación ciudadana; (2) del deber de la administración pública de no olvidar su función en

²¹ Véase a Villoria, *supra* nota 16, en la pág. 15 (para más detalles sobre qué mecanismos ayudan a prevenir que se frustré la razón de ser del estado en cuanto a la administración pública).

²² Vázquez Bote, *supra* nota 4, en la pág. 663.

²³ Villoria, *supra* nota 16, en la pág. 16.

²⁴ LAUREANO LÓPEZ RODÓ, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS TRANSFORMACIONES SOCIOECONÓMICAS, DISCURSO DE RECEPCIÓN DEL ACADÉMICO DE NÚMERO EXMO. SR. D. LAUREANO LÓPEZ RODÓ Y CONTESTACIÓN DEL EXCMO. SR. D. LUIS JORDANA DE POZAS 134 (1963), disponible en <http://www.racmyp.es/R/racmyp/docs/discursos/D42.pdf>.

pro del bienestar de las personas como fin ulterior; (3) la importancia de la legislación que contemple la trascendencia de las decisiones que se tomen sobre administración pública; (3) la diferencia entre la democracia estrictamente política y la democracia dentro de la estructura administrativa; (4) las concepciones, expectativas y marcos de medición de la calidad democrática y cómo es imprescindible que, desde el reconocimiento de esa complejidad y de cómo el incumplimiento con los estándares de calidad democrática puede tener repercusiones en la legitimidad y confianza en las instituciones públicas, y (5) que la toma de decisiones en las instituciones públicas sean guiadas por principios de transparencia y apertura a la participación, tanto de expertos como de ciudadanos interesados. Entonces, en un reconocimiento sobre la complejidad de mantener los principios democráticos dentro de nuestra estructura de gobierno, es imprescindible que el proceso de reforma sea uno tan informado como abierto a las opiniones, necesidades y recomendaciones de los técnicos y expertos en los diversos temas, así como de las comunidades o individuos interesados en aportar al proceso decisional.

Sobre este particular, Vázquez Bote es enfático al levantar una crítica sobre cómo “la institución legislativa funciona aprobando disposiciones sin conocer su alcance, ni su trascendencia; a lo que contribuye el sistema de profusión legislativa que el Estado exige. Hoy, la democracia, sólo existe en vacía apariencia, pero no en esencia real”.²⁵ Si tomamos, por ejemplo, la aprobación de piezas legislativas que confieren amplios poderes a la Rama Ejecutiva para disponer, crear, eliminar o fusionar agencias públicas, estamos ante una transferencia de poderes que, como veremos en las partes subsiguientes de este artículo, no necesariamente contó con estudios que vislumbraran las consecuencias o efectos de dicha delegación y posterior acción gubernamental. La ausencia de este tipo de estudios puede llevar a incidir en una vulneración de los entendidos democráticos que, utilizando las palabras de Vázquez Bote, dejan una vacía apariencia de democracia y una acumulación de poder que no responde al gobierno de tipo republicano que tenemos en Puerto Rico. La realidad es que en pocas ocasiones existen estudios sobre la administración pública que sean los que constituyan la base de las reformas implementadas. De hecho, existe una curiosa tendencia a que, cuando se comisionan estudios, se invierte tanto tiempo investigando que suele llegar el momento de las elecciones y con ello un posible cambio de liderato político. Cuando esto pasa los esfuerzos investigativos y sugerencias reformistas elaboradas en virtud de los estudios comisionados se pierden en el tiempo, pues quien comisionó el estudio dejó de tener el poder decisional para la aprobación de la política pública reformista. Por otro lado, la ágil implementación de reformas bajo un mismo gobierno tiende a existir porque, precisamente, se prescindió de la comisión de un estudio sobre el funcionamiento administrativo. Ello, sin duda, agiliza el trámite de ejecución, aunque no necesariamente en cumplimiento con los estándares de calidad democrática y de administración pública deseable, pues se prescinde de una herramienta que provee, en términos generales, la identificación de la población, sus

25 Vázquez Bote, *supra* nota 4, en las págs. 651-52.

necesidades, problemas actuales y problemas futuros. Las conclusiones en muchas ocasiones llevan a cambiar el andamiaje o funcionamiento, proponen el cambio y vislumbran qué efectos positivos o negativos pueden tener esos cambios y se preparan recomendaciones para hacerle frente a los efectos no deseados.

C. *La democracia en Puerto Rico*

En Puerto Rico vivimos una democracia representativa, este tipo de democracia es aquella en que los ciudadanos eligen entre candidatos o partidos políticos para autorizarlos a tomar decisiones en representación de la comunidad. Ciertamente, la democracia representativa implica la puesta en práctica de un proceso adversarial y competitivo para determinar quiénes harán lo que mejor estime la sociedad. Esta democracia representativa es una típica de poblaciones grandes cuya participación directa se ve imposibilitada ante un gobierno centralizado y burocrático. Una de las consecuencias que han sido observadas en las democracias representativas es que los ciudadanos se han distanciado de sus representantes políticos, y esto ha creado una apatía generalizada hacia *lo político*. A su vez, hay quienes afirman que estudios académicos sobre la gobernanza en el mundo actual han establecido que ha habido una reducción en la legitimidad de las instituciones pertenecientes a los gobiernos locales, y ese escepticismo se ha diseminado hacia asuntos como la habilidad que tienen los actores para representar y coordinar intereses locales que pueden llegar a ser contradictorios entre ellos.²⁶

No existen dudas sobre la influencia política y administrativa que puede llegar a ejercer Estados Unidos sobre Puerto Rico. Hay quienes ven la democracia estadounidense como una que es predominantemente procesal, que incluye las libertades civiles, el sufragio, y los procesos justos en cuanto a la toma de decisiones y que la misma no está diseñada para resolver o acercarse a las condiciones reales de la vida de las personas, que al final son las que les permiten —o impiden— actuar como ciudadanos pertenecientes a un estado democrático.²⁷ Ambas democracias, la directa y la representativa, plantean una problemática básica para el desarrollo de la sociedad política sana, transparente e inclusiva:²⁸ en la democracia

²⁶ *Id.* en la pág. 14

²⁷ Lisa A. Zanetti & Guy B. Adams, *In service of the Leviathan: democracy, ethics and the potential for administrative evil in the New Public Management*, 22 ADMINISTRATIVE THEORY & PRAXIS 534, 537 (2000) (citas omitidas).

²⁸ La democracia directa es una tradición que se asocia, históricamente, con Jean Jacques Rousseau, y se entiende como un compromiso directo de los ciudadanos con todos los asuntos que atañan a su comunidad. La democracia, para Rousseau, determina la forma de gobierno en la que el pueblo, como conjunto, vota las leyes y las legitima, y el gobierno las ejecuta sin usurpar la soberanía del pueblo. Según estudiosos de las propuestas del filósofo, Rousseau creía en que la participación de todos los miembros de la comunidad podría revelar la voluntad general de todos, y que los mejores medios para determinar esa voluntad general era la regla de la mayoría simple. Véase SISK ET AL., *supra* nota 7, en la pág. 13. La democracia directa es tanto un derecho como un deber ciudadano, es acción y responsabilidad para con todos. Sin embargo, el límite de su alcance hacia decisiones que se basan en una mayoría simple dista de lo que proponen los valores enraizados en otras democracias que buscan el bienestar de una mayoría, aunque ello implique procesos más complejos para identificar la voluntad general, así

directa el rol del ciudadano debe ser uno activo y presente. En Puerto Rico no existe una infraestructura legislativa que propenda a cumplir con la encomienda que la participación directa presenta. Por el otro lado, la democracia representativa plantea un problema de representación y crea distancia entre el ciudadano y su representante. Ese distanciamiento hace que las dudas, cuestionamientos y reproches de los ciudadanos no necesariamente lleguen a los oídos de los representantes en el gobierno. Esto puede derivar en una merma preocupante en la participación electoral, porque hay quienes han concluido que uno de los indicios de esa renuncia de los ciudadanos a la vida política se refleja en una menor participación de los votantes.²⁹ A este problema de participación se le suma la desconfianza que tiene el ciudadano en la estructura de administración pública que materializa la función del Estado. Esta percepción del ciudadano vulnera el Estado y los valores democráticos que deben estar presentes en todas las decisiones de política pública.

Sobre las reformas y la participación ciudadana, Edouard Bonnefous, político y conocido pensador del reformismo francés, expresó lo siguiente: “[m]e parecería imposible poner en marcha una reforma administrativa sin consultar al público y, naturalmente, a los funcionarios”.³⁰ Bonnefous también era enfático en la necesidad de reformas, pero era extremadamente crítico sobre los procesos que nos conducen a ellas. Entre otras cosas, el pensador francés, entendía que era imposible o al menos no se debía reformar aquello que se desconoce³¹ y establecía la necesidad de un inventario cuidadoso de los fines del Estado y de los recursos y prioridades antes de reformar.³² También, propulsó, a través de sus escritos y reflexiones, el análisis concienzudo de la eficacia de un servicio al comparar el trabajo rendido y el precio pagado para producirlo y la necesidad de formar personal especializado en las técnicas de reforma y hacer partícipe de la reforma al público usuario de los servicios.³³ Por lo tanto, las reflexiones de Bonnefous fortalecen —desde la óptica de la administración pública— la importancia de la participación en los procesos

como la particular de otros sectores y trabajar la política pública y la prestación de los servicios públicos conforme a ello.

²⁹ En las elecciones generales del año 1996, habían 2,380,676 ciudadanos inscritos y votaron 1,981,153 ciudadanos, para una tasa del 83.2% de participación. Para las elecciones generales del año 2000, habían 2,447,032 ciudadanos inscritos y votaron 2,022,276 ciudadanos, para una tasa de participación del 82.6%. En el año 2008 habían 2,458,036 ciudadanos inscritos, y 1,942,973 votaron, para una participación del 79.05% de los inscritos. En el año 2016 habían 2,867,557 electores inscritos y apenas votaron 1,579,624 ciudadanos, representando una participación del 55.09% de los electores inscritos. En resumidas cuentas, en un periodo de veinte (20) años, la tasa de participación bajó un 28.11%, votando en las pasadas elecciones del año 2016 apenas un 55.09% de la población inscrita. Estos datos de participación electoral provienen de las estadísticas de escrutinio general creadas por la Comisión Estatal de Elecciones del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y accesibles a través de su página web: <http://ww2.ceepur.org>.

³⁰ EDOUARD BONNEFOUS, *LA REFORMA ADMINISTRATIVA* 172 (1960).

³¹ Antonio Carro Martínez, *La reforma administrativa*, 10 REVISTA DE DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA 97, 103 (1958).

³² *Id.*

³³ *Id.*

de reforma del andamiaje público y que dicha reforma no debe tener lugar si, como preludio a la política pública reformista, no ha existido un proceso que ponga a los gobernantes y ciudadanos en una posición que permita conocer aquello que se busca reformar.

Lo extraordinario del contexto político y económico de Puerto Rico nos obliga a mirar la democracia desde un punto de partida que no tiene precedentes exactos. Ciertamente, ya han existido juntas de supervisión fiscal —o sus equivalentes— en otros estados de la nación norteamericana, así como también existen territorios no incorporados que tienen una deuda inmensa que condiciona los elementos democráticos de sus respectivas gobernanzas. Incluso, existen estados autónomos y soberanos que, como consecuencia de la deuda pública y situación crediticia, se ven obligados a responder a organizaciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Central Europeo y la Comisión Europea (en el caso de los países que forman parte de la Comunidad Europea), el Banco Mundial, los bancos de desarrollos regionales y otras instituciones financieras internacionales que privilegian una estabilidad macroeconómica sobre la calidad democrática y la administración pública.

Es por esa razón que la autonomía de Puerto Rico para manejar su administración pública y fiscal se encuentra condicionada al pago de la deuda pública conforme a las exigencias de los bancos, las agencias de crédito y los acreedores. En el caso de Puerto Rico, el contexto no deja de ser uno complejo pues somos un Estado Libre Asociado, cuya soberanía descansa en la voluntad legislativa del Congreso de los Estados Unidos como fuente última de poder.³⁴ El Congreso de Estados Unidos no solamente guarda la fuente última de poder para efectos de la cláusula de doble exposición de la Enmienda V de la Constitución de Estados Unidos,

34 En *Pueblo v. Sánchez Valle*, el Tribunal Supremo dispuso lo siguiente:

El Estado Libre Asociado de Puerto Rico tiene una relación única, sin paralelo en la historia de Estados Unidos, como el primer territorio cuyos habitantes redactaron su propia Constitución para regir sus asuntos locales. No obstante, por todo lo expuesto tenemos que concluir que el poder que sin duda ejerce Puerto Rico para procesar el crimen emana realmente de la soberanía de los Estados Unidos y no de una soberanía primigenia.

....

La autoridad de Puerto Rico para enjuiciar personas se deriva de la delegación que efectuó el Congreso de Estados Unidos y no por virtud de una soberanía propia. Como vimos, y contrario a las tribus indias o los estados, Puerto Rico nunca ha tenido una soberanía original o anterior bajo la cual delegó poderes al Congreso. Es al revés. La soberanía que España poseía sobre Puerto Rico fue transferida formalmente a Estados Unidos en 1899 mediante el Tratado de París. Desde entonces, Estados Unidos administró a Puerto Rico por medio de legislación aprobada al amparo de la cláusula territorial de la Constitución federal. La adopción de una Constitución, por delegación del Congreso, para organizar el gobierno local en sustitución de gran parte de la ley orgánica vigente entonces, no representó una cesión de soberanía a Puerto Rico. Por el contrario, Puerto Rico no dejó de ser un territorio de los Estados Unidos. Como tal, le aplica la norma establecida en *Grafton v. United States*, reafirmada en *Puerto Rico v. Shell Co.*

En conclusión, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico no es un ente soberano, pues, como territorio, su fuente última de poder para procesar delitos se deriva del Congreso de los Estados Unidos.

Pueblo v. Sánchez Valle, 192 DPR 594, 642, 644-45 (2015) (citas omitidas).

también lo hace para asuntos como el de la administración y supervisión de las medidas para que Puerto Rico abandone la situación de déficit presupuestario e incumplimiento con sus acreedores, ejemplo de ello es la legislación de *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act* (en adelante, “*Ley PROMESA*”).³⁵ En virtud de la referida ley se creó la Junta de Supervisión Fiscal (en adelante, “JSF”) como un organismo con amplios poderes dentro del territorio puertorriqueño y cuyas recomendaciones o acciones se reflejan tanto en la reorganización de las agencias públicas e instrumentalidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, como también en el entendido general sobre los valores y la práctica de la administración democrática en la Isla. Según se desprende de la exposición de motivos de la *Ley del nuevo Gobierno*, conforme a la *Ley PROMESA*, las continuas acciones de planificación fiscal, las acciones presupuestarias, legislativas y ejecutivas de Puerto Rico, así como las reestructuraciones de deuda, consensuales o no, y la emisión, garantía, intercambio, modificación, recompra o reducción de deuda, están sujetas a supervisión.

En la actualidad, por la urgencia con la que se ha adoptado la *Ley del nuevo Gobierno*, junto con otras políticas reformistas que inciden directamente en la distribución de recursos, servicios o prestaciones por parte del Ejecutivo, podemos concluir que la reforma hacia la centralización de las instrumentalidades públicas se ha hecho sin estudios comprehensivos, transdisciplinarios y exhaustivos que puedan contribuir, no solamente a planificarla adecuadamente, sino a prevenir los efectos colaterales no deseados que puede acarrear la implementación de las medidas reformistas. La reforma, según contemplada en el Plan para Puerto Rico (promesa de campaña del Partido Nuevo Progresista (PNP), que resultó electo en el año 2016) adelantaba, a estos efectos, los trabajos del gobierno al amparo de la *Ley PROMESA* y el primer acápite hace referencia a “Reformar” para transformar y hacer más eficiente el gobierno, así como mejorar la calidad de los servicios que se proveen a un costo menor.³⁶ Al mismo tiempo hace referencia a que los análisis que se encuentran en el Plan para Puerto Rico serían presentados ante el Gobierno federal como alternativa viable para transformar a Puerto Rico. Por lo tanto, esto aclara más aun el panorama sobre cómo este proceso reformista ha sido encauzado en un trámite expedito cuya justificación de rapidez se basa en la crisis económica y en la forma en la que el Estado ha decidido atender las ‘recomendaciones’ de la JSF a través de la reorganización de agencias públicas. La reforma administrativa que se está impulsando a través de la *Ley del nuevo Gobierno* y toda la progenie de planes de reorganización es una que responde a los valores políticos que promulgan la centralización y achicamiento de la estructura ejecutiva.

Antes de entrar en los procesos sobre la reorganización de agencias públicas que se están llevando a cabo en el presente, es importante entender a qué responden las críticas que pueden leerse en la exposición de motivos de la *Ley del nuevo*

³⁵ Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act, 48 U.S.C. §§ 2101-2241 (2016).

³⁶ PARTIDO NUEVO PROGRESISTA, PLAN PARA PUERTO RICO: UN MODELO PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIOECONÓMICA DE NUESTRA ISLA 219-20, <https://noticiasmicrojuris.files.wordpress.com/2016/09/pnp2016.pdf> (última visita 17 de mayo de 2019).

Gobierno. Estas críticas se dirigen al esquema de organización descentralizada y sus deficiencias, utilizando ese lado negativo de la descentralización como base para la centralización. Por lo tanto, antes de entrar de lleno en la *Ley del nuevo Gobierno*, es preciso discutir qué componentes tiene una estructura de gobierno descentralizado y qué componentes están presentes en un andamiaje de gobierno centralizado. Para lograr un cabal entendimiento, el lector tendrá oportunidad de ver de dónde surge cada modelo, cómo se propuso, qué necesidades buscaba satisfacer, cómo se implementó, qué se logró —y qué no— y qué han dicho los críticos de uno y otro modelo. En conclusión, el orden de la discusión de las estructuras se seleccionó considerando que, como en la actualidad lo que se propone es un modelo aún más centralizado, primero discutiremos aquello que estuvo antes, aquello que la *Ley del nuevo Gobierno* busca erradicar: el modelo descentralizado de gobierno. Finalmente, estudiaremos el modelo de estructura centralizada que se propone desde consideraciones teóricas, políticas e ideológicas y la incorporación de estas consideraciones en la *Ley del nuevo Gobierno*.

Con esto en mente, el texto de la *Ley del nuevo Gobierno* insiste en que lo que hace la ley es responder a una serie de problemas —algunos ejemplos son: la burocracia, ausencia de eficiencia, aumento en el gasto público, etcétera— a través de la implementación de una estructura de gobierno centralizada pero, como se expondrá próximamente, podremos ver cómo, a diferencia de décadas de reformas para la reorganización de agencias públicas —desde el año 1949, para efectos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico— esta vez no se han comisionado estudios ni se han creado comités para investigar la necesidad, el alcance y la trascendencia de la aplicación de este tipo de legislación. Es preciso destacar que el alcance y trascendencia de lo que se presenta en la *Ley del nuevo Gobierno* alterará, inevitablemente, todo lo que concierne a servicios públicos, prestaciones, distribución de recursos, debido proceso de ley, salvaguarda de derechos constitucionales, entre otros tantos menesteres que, aún, permanecen en manos del Estado.

II. LAS ESTRUCTURAS DE GOBIERNO: UN ACERCAMIENTO A LOS MODELOS DE CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL ANDAMIAJE GUBERNAMENTAL DE LA RAMA EJECUTIVA

A. Responsabilidad estatal

La responsabilidad estatal es un concepto que es ampliamente reconocido por estados cuyos intereses se encuentran en responder a las necesidades de los ciudadanos a través de un Estado que planifica sus determinaciones en virtud de consideraciones tanto para el tiempo presente como para el futuro de una sociedad. La responsabilidad estatal, Rodríguez de Santiago, catedrático de Derecho Público y Filosofía Jurídica, dispone que:

Abarca todo el espectro de las tareas públicas y pretende determinar el *tipo* de función que realiza el Estado (en su caso, a través de sus órganos administrativos) en cada uno de los ámbitos de análisis y la *medida* en que el Estado (y sus

órganos administrativos) se implican en el cumplimiento de las tareas de que se trate.³⁷

Por lo tanto, la responsabilidad estatal es aquello que el Estado asume como tareas delegadas y que, para el cumplimiento de las mismas, debe poner a correr el andamiaje público y velar porque funcione adecuadamente para ofrecer los servicios y garantías típicas de un estado-social, como lo es, en principio, el nuestro. Según establece el jurista Rodríguez de Santiago “[l]a responsabilidad estatal de garantía de las prestaciones supone una *responsabilidad global* que pesa sobre el sujeto público de que estén disponibles para los destinatarios, en todo momento y en la cuantía y calidad adecuada, los servicios prestacionales necesarios”.³⁸

En síntesis, para poder cumplir con la responsabilidad estatal, el Estado tiene el deber de planificar para las necesidades existentes y futuras, desarrollar las estrategias propias para atenderlas, estudiar los posibles efectos o imprevistos y adoptar todas aquellas medidas que puedan remediar los problemas, según vayan surgiendo. No hay duda, entonces, de que la responsabilidad estatal, según definida, requiere una estructura de gobierno sensible a las necesidades y a los cambios. Dicha estructura gubernamental no debe ser considerada, bajo ninguna circunstancia, como un esqueleto sin contenido, valores, funciones o deberes. Por lo tanto, resulta imperativo que, para entender la responsabilidad estatal y cómo es asumida por nuestros gobernantes, nos adentremos en el análisis de contenido del andamiaje público mientras rechazamos la simplificación de la función del Estado. El acto de prescindir del análisis de contenido puede llevarnos a la temible consecuencia de fomentar que los ciudadanos renuncien tácitamente a las funciones configurantes de la responsabilidad estatal. Estas funciones deben llevarse a cabo en atención a la prestación de servicios que, desde la responsabilidad estatal, se priorizan con el fin de garantizar que los derechos fundamentales de los ciudadanos no sean negados o desatendidos. Sobre este particular, afirma Rodríguez de Santiago que “[p]ara la adecuada realización de los fines sociales del Estado corresponde a éste la creación de estructuras organizativas y procedimentales que permitan convertir en realidad empírica aquellas directivas materiales”.³⁹ Por ende, la estructura organizativa y procedimental *necesariamente* debe responder a las necesidades de los ciudadanos y a los cambios económicos y sociales para, así, articular una respuesta constante y acertada a todo lo que, irremediamente, vaya surgiendo en la sociedad y que amerite la máxima atención y prioridad por parte del Estado.

B. *Responsabilidad estatal en la administración pública*

Acercarse a una definición estática y uniforme de la administración pública puede resultar en un ejercicio tan complejo como el de definir los conceptos de

37 JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO SOCIAL 69 (2007).

38 *Id.* en la pág. 78.

39 *Id.* en la pág. 129.

democracia, política o derecho. Incluso, es probable que aunque se logre definir, para efectos de una satisfacción propia como ciudadana política, ello no necesariamente conduzca a un consenso con los lectores. Sin embargo, no hacerlo dejaría sin base teórica y conceptual todos los argumentos que se avecinan en el presente texto. Para efectos de lo que procede, se entenderá *administración pública* como aquello que, de manera irrefutable, trasciende la estructura organizacional o procedimental, las oficinas, las edificaciones, los nombres y las categorías. Como afirmó el doctor Muñoz Amato, “la administración pública es el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política”.⁴⁰ Si lo entendemos de esta forma, podemos tener una idea general de todas aquellas funciones que podrían adjudicársele al Estado. Para Muñoz Amato, la administración pública “es todo el sistema de gobierno, todo el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana que determinan cómo se distribuye y ejerce la autoridad política, cómo se atienden los intereses públicos”.⁴¹

Las definiciones de administración pública suelen acomodarse en dos grandes polos de discusión. Algunas son elaboradas por quienes entienden que la administración pública es un asunto separado de la política, pues ven la política y la administración como dos fenómenos completamente independientes y no interrelacionados. Otros, por el contrario, no vislumbran la posibilidad de referirse a la administración pública sin atender, en todas las instancias del análisis, el elemento político que permea la disciplina y su *praxis*. Aquellos estudiosos de la administración pública que separan la política de la administración lo hacen porque entienden que administrar, como acto, no es otra cosa que ejecutar normas que se elaboran en otra esfera aparte, es decir, en la política. El trazo de esta barrera o línea divisoria, se ha dicho, facilita llegar a ciertas conclusiones. Entre ellas, que:

- (1) Los problemas de la ‘administración pública’ se encuentran en la rama ejecutiva del gobierno.
- (2) Son iguales a los de organizaciones privadas, especialmente las de producción económica.
- (3) El tratamiento de estos problemas debe sistematizarse en la teoría y en la práctica, con exclusión de los ingredientes políticos, para lograr mayor eficiencia.
- (4) El criterio de la eficiencia puede definirse como ‘el logro de los objetivos predeterminados en las esferas políticas con el mejor gasto posible de recursos’.⁴²

Según Muñoz Amato, estas conclusiones no hacen más que reflejar “una *fobia* contra las incursiones de la política, que en algunos casos trasciende las conveniencias analíticas y llega hasta las preferencias prácticas”.⁴³ Esta fobia o apatía política se refleja a través de:

⁴⁰ PEDRO MUÑOZ AMATO, INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: TEORÍA GENERAL, PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTOS 15 (1966),

⁴¹ *Id.* en la pág. 24.

⁴² *Id.* en la pág. 27.

⁴³ *Id.* (énfasis suplido).

La creencia ingenua en la posibilidad de fórmulas científicas de validez absoluta para regir la administración pública encuentra terreno fértil en países donde la mala calidad de la política coincide con la falta de estudio riguroso del gobierno. En estas circunstancias florece el desdén por la política y el apasionamiento por nuevos remedios pseudocientíficos. Es una tendencia de grandes posibilidades demagógicas.⁴⁴

Esta separación entre la política y la administración puede llevar a la ejecución de grandes reformas de la estructura administrativa del sector público que formule los cambios como un mero movimiento de piezas de un rompecabezas, como un esqueleto sin contenido, como una máquina sin engranes. El peligro se encuentra en que esas reformas, desvinculadas de la política,⁴⁵ no necesariamente configuran una respuesta adecuada ante los entendidos sobre la responsabilidad o ética del Estado, sino que hay una fijación absoluta en la *forma* a la cual se le extrae su *contenido*. Por lo tanto, si recordamos lo anteriormente discutido sobre la democracia y la confianza de la sociedad en las estructuras de administración pública, una reforma concebida bajo el ojo miope de la *forma* no subsanará, en lo absoluto, la desconfianza y apatía que tiene la ciudadanía con respecto al funcionamiento del gobierno, muy al contrario, la acrecentará. Y lo acrecentará porque se trata, entonces, de una reforma cuyo contenido ha sido absorbido por un ímpetu reformador que no atiende los elementos sociales y de participación ciudadana que obren en *pro* de una mejor administración y un mayor depósito de confianza en las tareas representativas del Estado.

Antes de enfrentarnos a una gran reforma, o a la creación o eliminación de una agencia o instrumentalidad pública, debemos preguntarnos a cuenta de qué se hace, a qué responde el cambio y qué estrategia ha sido trazada para remediar consecuencias o efectos no deseados. Ciertamente, la génesis del proceso reformista-inmediato puede encontrarse en la aprobación de una pieza legislativa a tales efectos, pero también puede trazarse un hilo conductor que nos conecte directamente con la Constitución del Estado. Esto lo que significa es que la administración pública, en lo que concierne al *contenido*, puede tener vínculos directos e irrenunciables con los mandatos y garantías que establece la Constitución y ante los cuales el Estado está obligado a dar cumplimiento a través de la gestión diaria.

Por ende, dependiendo de los índices que cada estudioso de la materia utilice, es que se puede analizar qué tan protegida está una sociedad bajo el manto de una *constitución social*. Adoptamos esta óptica de la constitución social con el fin de ver qué otros derechos y responsabilidades del Estado pueden encontrarse en el día a día de las agencias públicas. En cualquier caso, la administración pública, vista bajo el reconocimiento de una *constitución social*, lleva a unas consideraciones adicionales para formalizar una definición responsable de lo que significa —y se espera— de la estructura gubernamental. El catedrático Rodríguez de Santiago

44 *Id.* en la pág. 28.

45 No hablamos de la política partidista, sino de la política como visión de mundo, como ideas a ejecutar, como proceso de construcción social.

define la administración pública del Estado social como “la actividad estatal específicamente administrativa puesta al servicio de la Constitución social”.⁴⁶ El estudio del Estado social, según se ha presentado, no guarda similitud con el proceso de análisis del estado de derecho o del estado democrático. Esto es así porque cuenta con *otros elementos* que se integran al análisis, entre ellos se han enumerado los siguientes: (1) la ayuda al individuo en la necesidad y la pobreza y la responsabilidad estatal con respecto a un mínimo existencial adecuado a la dignidad de la persona; (2) más igualdad mediante la superación de las diferencias sociales y el control sobre las relaciones de dependencia; (3) seguridad social frente a los riesgos y contingencias vitales, y (4) responsabilidad estatal de contribuir a la creación de una situación económica que permita la participación de todos en el bienestar.⁴⁷ Ninguna de estas consideraciones presentes en el *estado social* configuran requisitos exhortativos en el estado de derecho o democrático. Por lo tanto, son elementos que abundan en los elementos a considerar en lo que respecta a los índices para medir la calidad democrática que conduce a una selección responsable del adjetivo subsiguiente al término *democracia*.

Para Rodríguez de Santiago, “el concepto derivado de «Administración del Estado social» es un concepto material (de fronteras, no obstante, no perfectamente definidas), que podría identificarse como la actuación estatal específicamente administrativa puesta al servicio de la realización de la Constitución social [...], o — de forma más gráfica, pero también más imprecisa— la Administración que ejecuta «el Derecho derivado de la política social»”.⁴⁸ La configuración de la estructura pública, por lo tanto, guarda estrecha relación con los principios democráticos adoptados, con los índices que calibran y definen la calidad democrática, con el proceso de adopción de una reforma administrativa y con la manera en que la administración responde a los mandatos constitucionales, pero no queda ahí, porque la administración pública se ha organizado históricamente en dos grandes formas: la centralizadora y la descentralizadora. Ambos modelos responden a los intereses particulares de cada sector político, y tanto la prioridad de las garantías constitucionales como el espacio que ocupa el principio de justicia social en la elaboración de la reforma administrativa, como hemos visto, dependerán del contexto ideológico, político y económico, pero también del tipo de modelo de andamiaje que se propone.

i. El andamiaje gubernamental y sus pugnas ideológicas

A partir de los valores, responsabilidades del estado y los principios democráticos adoptados es que se elaboran las normas que, posteriormente, serán puestas en vigor. Este ejercicio diseño para la ejecución es uno que permea la compleja

⁴⁶ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *supra* nota 38, en la pág. 21.

⁴⁷ *Id* en la pág. 23.

⁴⁸ *Id* en la pág. 59.

estructura gubernamental. Tales valores, responsabilidades y principios democráticos actuarán tras bastidores en cada proceso de toma de decisiones de las agencias públicas. Asimismo, estos son los que trabajarán y moldearán la discreción que tiene la rama ejecutiva para llevar a cabo sus actividades, prestación de servicios, fiscalización de agencias públicas o privadas, entre otras. Por lo tanto, la discrecionalidad mal llevada puede ser perjudicial e, incluso, contraria a las expectativas de la sociedad. Sobre esto, se ha dicho que:

Si la discrecionalidad es un actor tan importante en todo acto administrativo, y, por consiguiente, en las actividades de la rama ejecutiva del gobierno, entonces es claro que la política condiciona esas actividades, impregnándolas con diversas influencias. Cada acto administrativo estará determinado en gran parte por las actitudes, preferencias y sensibilidades políticas del funcionario en cuanto a las formas de tratar a los ciudadanos, respetar o violar sus derechos, usar debidamente o abusar de su autoridad, discriminar en favor y en contra de determinados individuos o grupos, trabajar con mayor o menor devoción, usar su cargo para beneficio propio o para servir al pueblo, concebir el papel del gobierno en la sociedad, y otras posibilidades.⁴⁹

La administración pública, organizada en torno a los valores políticos de horizontalidad, distribución y cercanía a la ciudadanía —más típica del modelo descentralizado— ha entrado en pugna con un enfoque empresarial de lo que debe ser la administración de lo público —el enfoque empresarial se asocia con el modelo centralizado de gobierno—. Las razones que mueven a una u otra teoría de organización dependen de las necesidades que se han identificado y de la prioridad que se le da a ciertos sectores o servicios sobre otros. Lo cierto es que cualquier decisión que tienda a la centralización o descentralización del aparato gubernamental *debe* estar estrechamente vinculada al desarrollo económico, a la garantía de derechos de los ciudadanos y a la propuesta de una —cada vez más madura— sociedad democrática.

Esta pugna es de fácil constatación si hacemos referencia a los cambios discursivos que ha tenido el Estado sobre la crítica del *gigantismo* gubernamental y la propuesta que tiende al *achicamiento* de la estructura gubernamental. Estos discursos sobre el *gigantismo* o *achicamiento* de la estructura gubernamental tienden a basarse en que, tanto una como la otra forma de organización, han sido tildadas de ineficientes, costosas y burocráticas *in extremis* —modelo descentralizado—; o bien concentradas e ineficientes, por distanciarse de la ciudadanía y procurar un proceso de toma de decisiones en pocas manos sin procesos de participación o incorporación de la sociedad en la gestión de lo público —modelo centralizado—. Existen diversas perspectivas sobre el problema del andamiaje gubernamental. Entre ellas, se han señalado las siguientes:

[E]l gobierno es incapaz de producir la política pública y decisiones acorde con las expectativas y necesidades de la sociedad; la prestación de servicios es inflexible;

49 MUÑOZ AMATO, *supra* nota 41, en las págs. 30-31.

se aumentan los gastos sin mejorar el nivel de desempeño y calidad; no tiene agilidad para introducir cambios tecnológicos y desalienta la participación ciudadana y de los empleados.⁵⁰

Las teorías discursivas sobre lo beneficioso de cada uno de los modelos estructurales han llegado a un consenso en algo: hay que tener flexibilidad para transformar el gobierno ante los cambios inherentes a la sociedad compleja y moderna. Esta complejidad nos lleva afirmar que clasificar la reforma como un asunto numérico o estrictamente de *forma* es insuficiente como proceso y constituye una actuación que dista mucho del principio de responsabilidad del Estado, según lo discutido.

Las reformas son, en sí mismas, un asunto político y cualquier intento de neutralizar aquello que motiva la política pública a favor de la alteración del estado de las cosas debe verse con suspicacia. Esa alteración del estado de las cosas, indudablemente, responde a valores y principios que, como no son universales⁵¹, son eminentemente políticos.

Las diferentes propuestas de reorganización y sus diseños no son ni serán perfectas. Pretender que así sea nos llevaría al desarrollo de una ambición que dificultaría el desenvolvimiento sano y responsable del proceso reformista. Sobre los discursos que insisten en defender la perfección de los procesos reformistas desde la ausencia total de base teórica y estadística, se ha dicho que: “[i]f there were a perfect design for a state Plato would have invented it several millennia ago, and we would have been living in a utopia since then. Rather, no system exists that can perfectly reconcile the conflicting self-interest of individuals in interactive social organization”.⁵² Por lo tanto, constituye un ejercicio de honestidad cuando, desde el liderazgo político se acepta la complejidad y, desde ese reconocimiento, se adopta la flexibilidad necesaria para hacerle frente al choque de intereses entre los individuos que componen la sociedad.

C. Los dos modelos de andamiaje gubernamental: el centralizado y el descentralizado.

i. Descentralizado

Las razones históricas que abren paso a una teoría administrativa que encuentra respuestas en la descentralización siempre surgirán luego del dominio del modelo de centralización. Básicamente, en esa dicotomía de modelos es que se ha basado la historia de las grandes reformas del andamiaje público. Para entender la descentralización, hay que conocer los procesos y las reformas que han tendido

⁵⁰ Pratts Ponce de León, *supra* nota 10, en la pág. 14.

⁵¹ No se reconocen universales por existir diferencias en los criterios sustantivos, índices de medición de éxito, mecanismos para la producción de diseños, métodos de aplicación, entre otros.

⁵² Gary Miller, *Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies*, 10 J-PART 289, 290 (2000).

hacia la centralización. Asimismo, para comprender la centralización, es preciso conocer a qué responde y qué discursos o críticas levanta este modelo sobre el régimen descentralizado de gobierno. Esto no implica que sin una no se puede definir la otra, lo que implica es que en las sociedades siempre una de ellas se ha presentado como respuesta a las ineficiencias de la otra, y viceversa.

Se dice que el *feudalismo* fue una de las grandes reformas que limitaron el alcance de los regímenes absolutamente centralizados. Según la reconocida socióloga Saskia Sassen, el *feudalismo* había surgido de una geografía política moldeada por lo que en algún momento fue un imperio centralizado en conjunto con la Iglesia. Estas formas de autoridad podían convivir entre sí con las jurisdicciones feudales y los conflictos entre los diferentes modelos de autoridad no eran un asunto aislado.⁵³

El feudalismo, como una de las más estudiadas reformas descentralizadoras, se trataba de lo siguiente:

[R]elaciones construidas con deberes y responsabilidades específicas para cada una de las partes. El hecho de que éstas se cumplieran en especie y se encontraran arraigadas en los servicios, en derechos y obligaciones *in situ*, colaboró con la descentralización del sistema político, que en realidad se había originado en un imperio centralizado con un nivel mucho más alto de monetización para las operaciones comerciales.⁵⁴

El éxito de este régimen descentralizador se basó en que “el *locus* del territorio en la organización política posibilita sistemáticamente la descentralización de la autoridad y, si bien existían sistemas de autoridad y derechos, eran de carácter no territorial, aunque presentaban una suerte de dimensión espacial”.⁵⁵ El proyecto centralizador del gobierno imperial de Carlomagno, que precedía en Europa Occidental, fue derrotado por la descentralización que encarnó el feudalismo.

En resumidas cuentas, lo que queda claro es que detrás de cada régimen está presente el otro, y que todos los cambios se han implementado como *respuesta* a las deficiencias o desventajas que, luego de la aplicación de cada uno de ellos, han surgido. Esta subrogación de un modelo por otro también se alimenta de la frágil, si no inexistente, flexibilidad para adaptarse a los nuevos retos de modernización y crecimiento inherentes a la sociedad.

Hoy por hoy el modelo descentralizado corresponde a una estructura administrativa que confiere atribuciones administrativas, facultades y/o competencias —que, en principio, le pertenecen a la rama ejecutiva— a otras agencias, corporaciones o entidades para que planifiquen y ejecuten la política pública del Estado, presten los servicios públicos que les han sido encomendados y garanticen los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. Lo que encontramos como base de este

⁵³ Véase SASKIA SASSEN, TERRITORIO, AUTORIDAD Y DERECHOS: DE LOS ENSAMBLAJES MEDIEVALES A LOS ENSAMBLAJES GLOBALES 60 (2010) (para abundar más sobre el feudalismo, la distribución de autoridad y poder).

⁵⁴ *Id.* en la pág. 61.

⁵⁵ *Id.* en la pág. 65.

modelo es que las agencias, corporaciones o entidades a las que se les ha dotado de facultades, poderes y obligaciones, ostentan la posibilidad de actuar por iniciativa propia, con amplia libertad de acción y resolución. Este modelo, no podemos obviar, responde a un *deseo político* de tener una mayor cercanía con los ciudadanos que aquella que se tiene en un modelo centralizado de gobierno. En pocas palabras, la descentralización responde al principio de que las decisiones deben ser tomadas, cuando ello es posible, desde el nivel de autoridad que más cercano se encuentre a las personas.⁵⁶

La descentralización, como modelo de administración del Estado, puede tener dos formas básicas, que bien podrían darse una, la otra, o ambas en un mismo andamiaje administrativo. Se trata de la descentralización funcional y la descentralización territorial. La territorial es aquella que permite que la agencia, corporación o entidad pueda llevar a cabo su actividad a lo largo y ancho del territorio del Estado. El mejor ejemplo de descentralización territorial en Puerto Rico es la *Ley de municipios autónomos*,⁵⁷ que se discutirá posteriormente. Por el otro lado, la descentralización funcional se trata de actividades que antes eran realizadas por la rama ejecutiva, y por virtud de ley, las facultades, poderes, responsabilidades y funciones se delegan a nuevas —o ya existentes— agencias, corporaciones o entidades. Ciertamente, esas facultades y poderes delegados corresponderán al tipo de personalidad jurídica que tienen las instrumentalidades públicas para ejercerlos.

A través de los diversos esfuerzos para implementar este régimen administrativo en diferentes Estados del hemisferio occidental, el mismo se ha visto y entendido como el reflejo de un compromiso prioritario del gobierno que va estrechamente ligado con la tarea de nacimiento, fortalecimiento o consolidación de la democracia. Como hemos visto, la flexibilidad del modelo debe contemplarse desde el momento en que se comienza a redactar la pieza legislativa a los efectos de reformar el sistema de gobierno, y para atisbar cualquier posibilidad de éxito, nos señala el catedrático Saúl J. Pratts Ponce de León que ese proceso debe contemplar que:

El diseño de descentralización tiene que diferenciar tres niveles de acción gubernamental: la formulación de la política pública; la ejecución operacional y la evaluación de su efectividad. El propósito es que se pueda identificar qué organismo es capaz de descargar con mayor eficiencia qué función o funciones. Es decir, que no hay ideas preconcebidas.⁵⁸

Cuando un gobierno, entre otras funciones, también asume la responsabilidad de prestar los servicios básicos a los ciudadanos, la descentralización se presenta como una alternativa estructural para garantizar el carácter personal de las rela-

⁵⁶ SISK ET AL., *supra* nota 7, en la pág. 23 (traducción suplida).

⁵⁷ Ley de municipios autónomos, Ley Núm. 81-1991, 21 LPRA §§ 4001-6751 (2014 & Supl. 2018).

⁵⁸ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *supra* nota 38, en las págs. 109-10.

ciones jurídicas entre la organización o el funcionario público y el ciudadano común que recurre a los servicios que el Estado ofrece. Una de las claves de éxito para este sistema es la cercanía que tiene el estado a través de la agencia pública y funcionarios con los ciudadanos. Es por esto que ese “carácter burocrático que, en parte, tiene la organización administrativa que lleva a cabo estas funciones entra en situación de tensión con la necesidad de reconocer que la clave del éxito de las concretas prestaciones se sitúa en la tarea profesional de personas físicas”.⁵⁹ El andamiaje administrativo que realiza las tareas de prestación de servicios dispone que:

[N]o puede escapar totalmente de los modelos burocráticos, pero arroja elementos claros de horizontalidad, organización de los centros y servicios prestadores en forma de red que permite la cercanía —también la cercanía espacial, de singular importancia en este campo— al ciudadano y descentralización de las decisiones concretas, que se adoptan en el seno de un procedimiento (en sentido amplio) en el que participa el destinatario de la prestación, en la medida de lo posible, sin interferencias burocráticas procedentes de fuera de la relación personal prestacional.⁶⁰

Según afirma José María Rodríguez de Santiago, “el Derecho de organización . . . no es sólo el conjunto de reglas que permite estructurar a los sujetos jurídico públicos para hacerlos capaces de actuar, sino también —en una perspectiva más amplia— el que regula, en términos generales, cómo y dónde se produce el encuentro entre el Estado organizado y las fuerzas sociales . . .”.⁶¹ Este modelo de andamiaje descentralizado, al tener amplio interés en estructurar hacia una mayor cercanía con la ciudadanía, se desprende por completo de cualquier simpleza estructural, más típica del modelo centralizado, para adherirse a un proceso de estructuración complejo y lo suficientemente flexible como para identificar las necesidades y ofrecer los servicios conforme a las prioridades que, por la propia cercanía, logran identificarse.

Según se señala en *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance*, un andamiaje público que aspira a la consolidación de los valores democráticos debe estar dirigido —y responder— a varios fines, entre ellos: (1) Aumentar el poder de los ciudadanos y funcionarios electos; (2) distribuir geográficamente la población y las actividades económicas; (3) transferir responsabilidades para la planificación, administración, aumento de ingresos y localización de oficinas del gobierno central o niveles subordinados de gobierno, y (4) aumentar la eficiencia en la administración gubernamental en los aspectos económicos (ya sea a través de estímulos o regulación).⁶²

59 *Id.* en la pág. 109-10.

60 *Id.* en la pág. 111.

61 *Id.* en la pág. 56.

62 SISK ET AL., *supra* nota 7, en la pág. 23 (traducción suplida).

Pero la descentralización no se queda ahí, sino que se entiende que también tiene otros beneficios tangibles para la sociedad civil, pues se ha dicho que mejora la rendición de cuentas y la transparencia, mejora las decisiones para resolver problemas, provee oportunidades para compartir *expertise* técnico y social en la creación de políticas públicas, influye en las decisiones políticas, entre otras.⁶³ El contexto económico y social influye en la adopción de uno u otro modelo de andamiaje del sector público. Sobre esto, el geógrafo-urbanista Jordi Borja concluye que la crisis económica tiende a acentuar las tendencias descentralizadoras, pues la devaluación del Estado lleva a una revalorización de los poderes locales que posibilitan una relación más directa entre carga fiscal y acción pública y propenden a una mayor adecuación a las situaciones concretas, según vayan surgiendo dentro de la sociedad.⁶⁴ Tanto el contexto de crisis económica como los valores democráticos que se pueden encontrar como la base de proyectos descentralizadores pueden llevar al crecimiento del andamiaje estatal. López Rodó establece que este “[c]recimiento ha venido impuesto por el de las necesidades sociales; no debe considerarse como algo patológico, sino como un fenómeno natural que se desarrolla al compás de los tiempos, como crece la piel que cubre el cuerpo”.⁶⁵ Por lo tanto, el crecimiento del Estado, también conocido como *gigantismo* gubernamental, no es otra cosa que el desarrollo de un Estado intervencionista.

Ciertamente, la descentralización viene por —y promueve— una presencia mucho mayor y continua por parte del Estado. Las expectativas que emergen de este tipo de sistema abonan a la adopción de una mayor responsabilidad estatal que pueda moldearse a todo lo concomitante de la modernización, la economía y las expectativas de la sociedad. Sobre este particular, la doctora Merilee S. Grindle afirma que a través del mundo la descentralización ha creado nuevas responsabilidades y expectativas para los gobiernos locales, y así como el proceso descentralizador ha traído una cantidad significativa de nuevos recursos y poderes a los que toman decisiones en la esfera local, también ha traído nuevas presiones y preocupaciones.⁶⁶

El principio eminentemente intervencionista en Puerto Rico no ha sido uno conocido por haberse beneficiado de la planificación a mediano y largo plazo. Una de las agencias públicas que fue pensada para llevar a cabo los procesos de planificación dirigidos a cumplir con los valores intervencionistas del Estado fue la Junta de Planificación.⁶⁷ La legislación posterior a la creación de la Junta de Planificación fue delegando las funciones de la Junta a otras agencias y municipalidades

63 *Id.* en la pág. 24 (traducción suplida).

64 Jordi Borja, *La descentralización del Estado*, en DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO: MOVIMIENTO SOCIAL Y GESTIÓN LOCAL 25-26 (1987).

65 LÓPEZ RODÓ, *supra* nota 24, en la pág. 98.

66 Merilee S. Grindle, *Local Governments That Perform Well: Four Explanations*, en DECENTRALIZING GOVERNANCE: EMERGING CONCEPTS AND PRACTICES 56 (G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinelli eds., 2007).

67 Ley orgánica de la Junta de Planificación, Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, 23 LPRA §§ 62-64i (2015 & Supl. 2018).

que tenían poderes —cada vez más amplios— para tomar decisiones que afectaban el devenir del andamiaje administrativo. La ausencia de un plan general de desarrollo socio-económico que sugiriera una sana —y paulatina— adaptación del andamiaje del sector público a las necesidades poblacionales ha sido uno de los elementos que han derivado en el llamado *gigantismo* gubernamental. Una de las formas en que se puede identificar el *gigantismo* es a través de un andamiaje cuyas funciones están duplicadas, elemento que lleva a un exceso de recursos humanos atendiendo la duplicidad y con ello una elevación en los costos del presupuesto general del País.

Como podremos ver, se ha entendido que la descentralización en Puerto Rico respondió a unos valores políticos que priorizaban la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre asuntos que afectaban su comunidad o sobre los cuales tenían intereses. Al mismo tiempo, se buscaba una mayor cercanía con los ciudadanos a través de esparcimiento geográfico y temático que permitiera atender las necesidades de manera más inmediata.

El profesor Leonardo Santana Rabell señala que el esfuerzo descentralizador en Puerto Rico tenía como finalidad descongestionar la operación de algunas de las funciones y servicios que se dan a nivel central a través de su transferencia a organismos comunitarios, municipales o regionales para acercar estos servicios a los ciudadanos consumidores.⁶⁸ Ciertamente, el andamiaje diseñado para la descentralización procura la participación ciudadana y la democracia directa —allá donde sea posible—. También es uno que prioriza la cercanía del estado con el ciudadano y para ello es que crea más agencias y delega los poderes y responsabilidades que antes tenía una sola agencia centralizada en las nuevas agencias descentralizadas. Cónsono con lo dispuesto sobre el modelo descentralizador, vale preguntarse qué señalan sus críticos sobre el mismo. Veamos.

Existen múltiples críticas ‘universales’ al modelo de administración pública descentralizado. El profesor Pratts Ponce de León nos dice al respecto que:

Los estudios sobre la descentralización establecen que ésta no ha sido una panacea para solucionar la ineficiencia del gobierno. Un asunto crítico al momento de descentralizar es el no transformar para dejar intacta la estructura del diseño organizacional. Se ha demostrado que los procesos de descentralización que se han implantado con éxito requieren que la política de descentralización se diseñe adecuadamente, evitando reproducir el modelo burocrático en las instituciones que reciben la autoridad y los procesos. Además, el nivel regional o local tiene que contar con la capacidad fiscal y administrativa necesaria para ser eficientes.⁶⁹

El geógrafo y urbanista catalán Jordi Borja también detalla varias de las razones sobre las cuales se fundamentan algunos críticos del modelo. Entre ellas, entiende que una es el incrementalismo. Borja nos explica que “[s]e han creado nuevos entes u organismos sin hacer desaparecer otros y se han aumentado los niveles

68 Véase Santana Rabell, *supra* nota 9, en las págs. 167, 170.

69 Pratts Ponce de León, *supra* nota 10, en la pág. 18.

de administración local al no hacerse al mismo tiempo la reestructuración territorial y la reforma administrativa de éste”.⁷⁰ Esta es una crítica fácil de encontrar en la opinión pública del País, sin embargo, no permanece ahí, pues también ha sido parte de las críticas establecidas por los diferentes consejos, comisiones y comités que, a lo largo de la historia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, han sido nombradas a los efectos de evaluar el funcionamiento de la Rama Ejecutiva y hacer recomendaciones para mejorarlo. La crítica a la duplicidad de funciones o cargos, así como la laceración al erario público que dicha duplicidad representa, es un asunto que continuamente puede identificarse en los discursos que proponen la otra cara de la moneda: el modelo centralizador.

Siguiendo por esta línea, otra de las críticas a la descentralización, según Borja, es que en muchos casos “[a]parece como una operación costosa, que no se traduce en una mayor eficiencia y productividad de la gestión local”.⁷¹ El autor hace una analogía entre la crítica del andamiaje y una de las reformas más emblemáticas en Reino Unido, al decir: “En otros casos en los que se da un aumento significativo de las prestaciones públicas (caso inglés) es criticada como derroche y considerada insoportable en esta época de crisis (crítica thatcheriana)”.⁷²

Finalmente, el autor también señala que otra de las críticas que se argumenta se basa en que:

[E]l coste excesivo o la innecesariedad de la descentralización se debe al poco rigor y a la escasa decisión en lo que se refiere al traspaso de *competencias, funciones, servicios y recursos* desde los niveles superiores, a la falta de poder de *decisión* real de los entes descentralizados y a la timidez o poca imaginación en lo que se refiere a atribución de competencias de nuevo tipo (actividad económica, cooperación social, seguridad ciudadana). El planteamiento participativo-formal y de desconcentración administrativa conduce a criticar no los excesos sino las insuficiencias de la descentralización.⁷³

Esta crítica se centra en que, a pesar de que exista una propuesta de reforma descentralizadora, hay ocasiones en que la letra de la ley resulta insuficiente para que, en efecto, se materialice la transferencia de los poderes, funciones y responsabilidades estatales a las instrumentalidades ya existentes o creadas a los fines de ser las receptoras. El planteamiento va dirigido a que, en ocasiones, la propuesta descentralizadora de funciones puede presentarse como una respuesta, sin embargo, esto no es garante de que la implementación facilite una *verdadera* descentralización del poder.

Las fallas en el proceso de implementación pueden ser múltiples, sin embargo, puede ocurrir que un gobierno se arrepiente del andamiaje descentralizado porque desea conservar poderes dentro del ejecutivo. Esto puede corresponder a que

⁷⁰ Borja, *supra* nota 644, en la pág. 63.

⁷¹ *Id.* en la pág. 64.

⁷² *Id.*

⁷³ *Id.*

el andamiaje descentralizador hacia lo local puede dificultarle al ejecutivo la toma de decisiones de manera expedita y libre de obstáculos.

Esto, en el caso puertorriqueño, podemos verlo no solamente como que la ineficacia de la prestación causa gastos innecesarios, sino que hay un matiz político detrás: la creencia de que hay prestaciones que el gobierno no debería suministrar. Esto es un asunto de política pública que, como hemos dicho, permea frecuentemente en la estructura gubernamental. El discurso centralizador también se alimenta de la voluntad política que busca satisfacer cada vez más necesidades y para ello no encomienda estudios que permitan identificar si las tareas podían delegarse a una agencia existente o modificar alguna para que pudiera trabajar en ese nuevo servicio. Por el contrario, mientras más necesidades identificadas y asumidas, más agencias especializadas y más duplicidad de funciones.

Ahora bien, el *gigantismo* no necesariamente tiene su génesis en un proceso descentralizador con valores democráticos que buscaran fomentar la participación ciudadana. La génesis del *gigantismo* en Puerto Rico puede deberse, más bien, a esa ausencia de planificación que llevó a la duplicidad, pues en Puerto Rico ha dominado una política pública que ha propulsado el modelo centralizador. Para lograrlo se han comisionado estudios, proyectos y piezas legislativas. Sin embargo, por más teóricamente centralizadora fueran las medidas, en la práctica el gobierno ha estado operando de manera duplicada y costosa. Esta duplicidad, de haberse atendido oportunamente, no nos hubiese llevado al número de agencias públicas que hoy se busca reducir en masas a través de la *Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico*.⁷⁴

ii. Centralizado

Los modelos de organización de la administración pública responden a una inmensidad de variables económicas, sociales, entre otras, pero una que es imprescindible es la demográfica. El modelo descentralizado, por ejemplo, no solamente responde a los principios que apelan a una mayor cercanía de los ciudadanos, sino que la descentralización se utiliza como medio para posibilitar el abastecimiento de necesidades de una población en aumento. Esta variable demográfica, según Fernández Ruiz, puede ayudarnos a trazar el origen del modelo centralizador debido a que “[e]n los comienzos de la administración pública, la reducida dimensión poblacional, territorial y competencial del Estado condujo a organizarlo de manera centralizada, por lo que sólo se requirió de la centralización administrativa como forma organizacional de la administración pública”.⁷⁵ La Profesora hace un recorrido histórico sobre el modelo organizativo de Estado y establece que:

⁷⁴ Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 122-2017, 3 LPRA §§ 8841-8843b (2011 & Supl. 2018).

⁷⁵ MARÍA GUADALUPE FERNÁNDEZ RUIZ, MARCO JURÍDICO ESTRUCTURAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA 82 (2015).

[L]a idea de centralización administrativa ha evolucionado desde los inicios del siglo XVIII, cuando la monarquía empleaba la centralización administrativa para estructurar la administración pública de manera monolítica, sin consentir rivales ni tolerar libertades que obstruyeran la voluntad del soberano; en esta tesitura, a fines del siglo XIX, Manuel Colmeiro entendía por centralización administrativa “el régimen que consiste en arrogarse el Gobierno todas o casi todas las facultades inherentes al poder de ejecutar las leyes relativas a los intereses públicos, desconociendo la vida propia de la provincia y del municipio, o el derecho de intervenir en la administración local las corporaciones populares[”].⁷⁶

El geógrafo urbanista Jordi Borja analiza el contrapeso de los poderes encontrados —el local y el central— al decir que en la práctica la centralización implica una disminución de los recursos y competencias reales de los poderes locales, así como los medios y la autonomía de funcionamiento de manera tal que se garanticen las prestaciones sociales. Por lo tanto, con la estructura tecnocrático-centralizada, según Borja, se aumenta la distancia de las clases populares respecto de las instituciones políticas con poder en las decisiones.⁷⁷

Si nos aventuramos a trazar uno de los efectos de la adopción del modelo centralizador, se puede decir que hay elementos inherentes al concepto de *ciudadano* que se extinguirán en el proceso. Habrá quienes afirmen que el modelo no afecta a la ciudadanía porque quienes están en los espacios para la toma de decisiones son *expertos* en sus respectivos temas y tomarán una decisión conforme a su *expertise*. El distanciamiento resultante es uno tan físico como funcional, y provoca un irremediable estado de desinformación e ignorancia en la ciudadanía. El ciudadano que desconoce lo que ocurre en el andamiaje gubernamental puede desarrollar apatía a lo *político* y, a partir de ese momento, el ejercicio del poder centralizado puede quedar impune y relevado de cualquier obligación de transparencia, lo que facilita que se esquivе la fiscalización y rendición de cuentas que debería estar exigiendo la sociedad en su conjunto.

A pesar de este distanciamiento entre el Estado y el ciudadano, el modelo centralizador no ha dejado de ser el predilecto en los últimos tiempos. Según Santana Rabell, a partir de la década de los setenta y principios de los ochenta, en casi todos los países del Planeta han respondido a las presiones de las tendencias globales, así como a los ciudadanos —vistos como usuarios— que planteaban exigencias por gobiernos más pequeños, menos costosos, efectivos y con mejores servicios.⁷⁸

El modelo burocrático *weberiano* de administración pública fue crucial en la construcción de los estados-nación modernos. Este modelo presentaba una estructura que se ajustaba al concepto de nación uniforme que descansaba en aspectos como: (1) el dominio de la *legalidad* a través de la elaboración de normas y reglamentos que no dejaban espacio para incertidumbres administrativas; (2) la

⁷⁶ *Id.* en la pág. 84 (nota al calce omitida).

⁷⁷ Borja, *supra* nota 4, en las págs. 25-26.

⁷⁸ Leonardo Santana Rabell, *Gobernabilidad democrática y reforma de la Administración Pública: Un esquema multidimensional*, 31-32 REV. ADM. PUB. 179, 185 (1998-2000).

racionalización en la división del trabajo; (3) la *formalidad* en las comunicaciones y toma de decisiones; (4) la *impersonalidad* que proveía para que la división del trabajo no se corrompiera con consideraciones personales, y (5) la *jerarquía* que puede verse en la delegación de poderes a través de creación de puestos de trabajo que se subordinan entre sí hasta llegar al superlíder. Para Weber esta burocracia racional y tecnocrática llevaría a una mayor eficiencia y permitiría la toma de decisiones e implementación de políticas públicas de manera ágil, pues los procesos para la toma de decisiones se encontraban atados a un esquema de racionalidad operacional.

Los modelos centralizadores buscaron dar respuesta a los problemas de distribución de servicios que presentaba el modelo descentralizado. La situación de la crisis financiera en los estados del mundo ha llevado a que sea la *eficiencia* y el *ahorro* lo que prevalezca sobre cualquier otro valor político o social al momento de formular soluciones para la administración pública. Ante ello, veamos lo que señalan sus críticos con relación al modelo centralizador.

El análisis de cada uno de los modelos no debe ser uno exclusivamente prospectivo, sino que, para entender las reformas que se presentan hoy, es imperativo indagar sobre qué las provoca, qué discursos se articulan y qué soluciones presentan para el desarrollo social y económico.⁷⁹

Santana Rabell hace hincapié en la importancia de conocer la historia de las reformas pues, según el profesor, la experiencia confirma no pueden esperarse resultados *mágicos* de la mera acción de colocar un gran número de programas en un mismo departamento. Afirma el autor que:

Si fuere cierta la ingenua presunción de que la mejor condición es aquella en la cual hay un número reducido de unidades y también fuese cierto que ningún departamento puede ser demasiado extenso siempre y cuando sea bien administrado, entonces la conclusión lógica, *reductio ad absurdum*, ser[í]a que todo el gobierno debe ser administrado desde un solo departamento.⁸⁰

Estas expresiones nos plantean la interrogante sobre cuáles son los límites de la centralización y cuál es el máximo de eficiencia que quedaría vulnerable ante el traspaso de esos límites.

El análisis del modelo centralizado no debe circunscribirse al elemento de racionalidad y eficiencia, como suele hacerse. El estudio de los efectos de este modelo debe trascender su mera operación y acercarse al análisis de aquellos elementos que pueden crear desequilibrios territoriales y las deseconomías de aglomeración, como también deben ponerse sobre la mesa las injusticias sociales que pre-

⁷⁹ Entre ellos se encuentran discursos que favorecen la eficiencia, reducción del andamiaje público, externalización a los sectores privados, etcétera.

⁸⁰ LEONARDO SANTANA RABELL, FULGOR Y DECADENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PUERTO RICO 72 (1994) (citando a Marshall E. Dimock, *Los objetivos de la reorganización gubernamental, en* ESC. DE ADM. PÚBL.: LA REORGANIZACIÓN DE LA RAMA EJECUTIVA 11-12 (1951)).

senta el modelo, así como la *expropiación política* de las clases populares o medias.⁸¹ Este análisis recomendado por Jordi Borja se debe a que en el modelo centralizado adopta una postura más autoritaria donde los ciudadanos se vuelven más pasivos, la sociedad se ‘gremializa’, los partidos se ‘profesionalizan’, y esto trae como consecuencia que los profesionales de la clase política tiendan a establecer relaciones de clientelismo con su base social mientras se desprenden de los principios de universalidad y de la capacidad para promover el cambio social.⁸²

III. LA DESCENTRALIZACIÓN EN PUERTO RICO: DOS GRANDES ESFUERZOS

A. *Reforma social de la década de 1940*

Las propuestas de reformas sociales comenzaron desde la primera sesión legislativa en febrero de 1942, particularmente propiciadas por el auge político de Luis Muñoz Marín, el Partido Popular Democrático (PPD) y la designación de Rexford G. Tugwell como gobernador de Puerto Rico.⁸³ Como resultado de este esfuerzo, enumera Santana Rabell, se crearon organizaciones que fueron vitales para el crecimiento económico y mejorar la calidad de la gerencia pública, entre ellas: la Junta de Planificación, Urbanización y Zonificación de Puerto Rico, Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico, Negociado del Presupuesto, Servicio Insular de Incendios, Autoridad de Transportes de Puerto Rico y el Banco de Fomento de Puerto Rico.⁸⁴

Bajo este esfuerzo reformador, según Santana Rabell, “se modernizaron los sistemas de administración presupuestaria y financiera y la programación de obras públicas. . . . También se crearon nuevas corporaciones públicas para promover el desarrollo y la justicia social, proveer los servicios esenciales a la población y construir la infraestructura básica que necesitaba el país”.⁸⁵ Algunas de estas, distingue el autor, fueron “la Autoridad de Fuentes Fluviales, la Autoridad de Comunicaciones, los Servicios de Alcantarillado y la Compañía Agrícola”.⁸⁶ Este impulso del gobierno para fomentar programas y ofertas de servicios públicos propulsó el crecimiento en el andamiaje público.

Entre las fechas de 1940-49, según expone Santana Rabell, “se crearon más de veinte agencias (en su mayoría corporaciones públicas que funcionaban con “autonomía indeseable”) para implantar el programa del PPD”.⁸⁷ A razón de ello, “[l]a

81 Borja, *supra* nota 65, en las págs. 23-24.

82 *Id.*

83 SANTANA RABELL, *FULGOR Y DECADENCIA* *supra* nota 84, en la pág. 64.

84 *Id.* en la pág. 65.

85 *Id.*

86 *Id.*

87 *Id.* en la pág. 66.

administración pública se hizo más compleja, con duplicidad de funciones y confusas líneas de autoridad-responsabilidad”.⁸⁸ Como parte de las críticas, se presentaron argumentos sobre el crecimiento desarticulado de la Rama Ejecutiva, lo que llevó, prontamente, a una propuesta para la concentración del poder en el gobierno central.

Un momento clave para la democracia y la nueva estructura ejecutiva lo fue la aprobación de la enmienda a la *Ley Jones* en el año 1947, que permitía a los puertorriqueños elegir al gobernador y esto llevó a la centralización de la administración pública a las manos del Ejecutivo.⁸⁹ En lo que concierne al contexto democrático puertorriqueño, se trataba de la primera vez que la estructura administrativa iba a ser administrada y diseñada conforme a los valores políticos de aquellos que fueron llamados a representar a los ciudadanos.

Así comenzaron los esfuerzos para la creación de la *Ley proveyendo para la reorganización de los Departamentos Ejecutivos y las Agencias del Gobierno Insular*, también fue conocida como *Ley de reorganización*.⁹⁰ La referida Ley proveía para la reorganización de agencias que, para todos los fines de la pieza legislativa, lo mismo significaba cualquier transferencia, consolidación, coordinación, modificación, abolición y reorganización. Según el artículo 3 de la Ley, el Gobernador estaba facultado para examinar y reexaminar “la organización de todas las agencias y departamentos ejecutivos del Gobierno y determinará qué cambios son necesarios para lograr” los fines establecidos por la Ley, entre los cuales se encuentran:

1. Promover la mejor ejecución de las leyes, la más eficaz administración de la rama ejecutiva del Gobierno y sus departamentos, agencias y funciones y la más expedita administración de los asuntos públicos;
2. reducir los gastos y promover la economía hasta el máximo compatible con el funcionamiento eficiente del Gobierno;
3. aumentar la eficiencia de las operaciones del Gobierno en el mayor grado posible;
4. agrupar, coordinar y consolidar agencias y funciones del Gobierno, hasta donde sea posible, de acuerdo con los objetivos primordiales;
5. reducir el número de agencias consolidando bajo un solo jefe aquellas que tengan funciones similares y abolir aquellas agencias que no sean necesarias para la eficiente dirección del Gobierno, [y]
6. evitar duplicación total o parcial de esfuerzo. ⁹¹

88 *Id.*

89 *Id.* en la pág. 67.

90 *Ley proveyendo para la reorganización de los departamentos ejecutivos y las agencias del gobierno insular*, Ley Núm. 140, de 28 de abril de 1949, 1949 LPR 367.

91 *Id.* en la pág. 369.

El artículo 10 de la Ley Núm. 140-1949 facultaba al Gobernador a “nombrar la comisión o comisiones que estim[ara] necesarias para examinar y estudiar los departamentos y agencias del Gobierno Insular y estudiar los problemas que en la instrumentación de [la] Ley [que] se present[aran]”.⁹²

El 17 de octubre de 1949 se presentó el *Informe sobre la Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico* (en adelante, “Informe”) hecho por la Comisión de Reorganización.⁹³ La Comisión identificó un contexto social y económico particular, y en su prefacio al estudio, primeramente, anuncia la reforma como un “instrumento de la democracia moderna”.⁹⁴ Ahora bien, la pregunta obligatoria debe ir sobre qué tipo de democracia hace referencia el *Informe* y cómo a pesar de identificarla no se puede perder de vista el contexto político. Primeramente, ese contexto se prestaba para la elaboración de un discurso sobre una democracia *macro*, que llegaba a las esferas públicas de gobierno por razón de la creación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y su Constitución. Y, en segundo lugar, el proceso de reforma del andamiaje público pudo haber adoptado principios de una democracia *micro* —o local— que permitiera la prestación de servicios y desarrollara una política pública-operacional dirigida a cumplir con los estándares de calidad democrática previamente discutidos. Al analizar este período es importante que se tome en cuenta la novedad de la relación geopolítica con Estados Unidos como un elemento muy marcado en el discurso político local. Es preciso poder distinguir, para efectos de este artículo, aquellos discursos que hacen referencia a una democracia *macro* de aquellos que se refieren a la democracia *micro*. En la primera podemos encontrar una referencia de Puerto Rico y de cómo figura su democracia ante el mundo a partir de la Ley Núm. 447-1947 aprobada por el Congreso de Estados Unidos en el año 1947, y que facultaba para que los puertorriqueños pudieran elegir a su propio gobernador. Por el otro lado, la referencia que pueda apuntar a una democracia *micro*, que se centra más bien en qué y cómo se lleva a cabo el poder delegado por los nuevos constituyentes y electores y cuáles son las funciones y responsabilidades que serán distribuidas hacia las instituciones públicas, así como cuáles son los procesos de democracia interna que cada una de ellas asumirá.

No cabe duda de que, aparte del contexto socio-económico existente para fines de la década de los cuarenta, también se encontraba un asunto político en plena ebullición, esto es que el Gobernador de Puerto Rico era elegido por el Congreso de Estados Unidos y, desde Puerto Rico, era el Presidente del Senado quien ejercitaba el liderato político. Esta situación creaba inestabilidad e ineficacia en el liderato de la Rama Ejecutiva. Por otra parte, durante ese período histórico, la población de la Isla iba en aumento y las tasas de mortandad iban en declive.⁹⁵ El

⁹² *Id.* en las págs. 376-77.

⁹³ COMISIÓN DE REORGANIZACIÓN, INFORME SOBRE LA REORGANIZACIÓN DE LA RAMA EJECUTIVA DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO 1 (1949).

⁹⁴ *Id.*

⁹⁵ *Id.* en la pág. 2.

Informe señaló que los mercados locales estaban mal organizados y los precios eran muy bajos, cosa que impedía una competencia a la altura de los mercados mundiales que, entre otras cosas, se caracterizaban por su solidez y planificación. Por otra parte, era un contexto bajo el cual los servicios públicos no eran suficientes para satisfacer las necesidades de una población en aumento. Al iniciar la década en la que se redacta el *Informe*, se señala que “[s]e organizaron nuevos medios para aumentar la producción agrícola y para descubrir nuevas fuentes de producción y nuevas avenidas de distribución”.⁹⁶ El aumento poblacional y los nuevos servicios a ofrecerse se sumaron a la búsqueda de un mejor desarrollo económico y esto provocó un mayor intervencionismo por parte del gobierno.

El *Informe* afirma que “[a]l fin, con la instalación de un gobernador electivo que es, a la par, jefe ejecutivo y líder político, se inicia el establecimiento de una autoridad democrática responsable en su sentido más pleno. Puerto Rico posee ahora el instrumento de acción democrática necesario para realizar la vasta tarea que queda por delante”.⁹⁷ Finalmente, la Comisión hizo estudio de cada una de las deficiencias de la Rama Ejecutiva y señaló de manera específica cuáles eran y qué soluciones se presentaban como las más adecuadas para resolverlas. En resumen, señaló como problemas apremiantes el crecimiento desmedido de la Rama Ejecutiva, la dispersión de funciones en varias agencias y programas, la gran cantidad de agencias adheridas a departamentos ejecutivos, pero que realmente funcionaban como entidades autónomas sin supervisión directa, el uso inadecuado de juntas y comisiones para atender asuntos de naturaleza administrativa, una sobrecarga de responsabilidades en funcionarios ejecutivos al desempeñarse simultáneamente en distintas juntas y comisiones de gobierno y apoyo insuficiente de personal especializado para el Gobernador y los jefes de departamentos.⁹⁸ Luego de haber identificado *in extenso* todas las características y los problemas de las diferentes agencias y corporaciones, la Comisión, finalmente, recomendó “la reagrupación, consolidación, reducción o eliminación de agencias, programas y funciones como la metodología más adecuada para solucionar los problemas de racionalidad administrativa del poder ejecutivo”.⁹⁹ Esto resultó en “la supresión de 19 agencias, seis juntas de directores y dos juntas ejecutivas y la transferencia de 23 agencias y de más de 60 funciones. Se creó, además, la Administración de Fomento Económico como un[a] nueva agencia dirigida a promover el desarrollo industrial del País”.¹⁰⁰ Por lo tanto, en el transcurso de la década de 1940 hubo dos reformas, primero la de 1941 que proponía un mayor intervencionismo estatal y asumía una mayor responsabilidad social basada en valores democráticos; segundo, ya finalizada la década, encontramos un *Informe* que proponía la reorganización hacia la centralización del gobierno.

96 *Id.*

97 *Id.* en la pág. 3.

98 SANTANA RABELL, FULGOR Y DECADENCIA, *supra* nota 84, en las págs. 69-70.

99 *Id.* en la pág. 70.

100 *Id.*

Este proceso de reforma, a pesar de que logró la implementación conforme a lo establecido en el *Informe* y la legislación para la reorganización, según Santana Rabell “fue criticada precisamente por lo precipitado del proceso y por la ausencia de participación ciudadana. . . . En rigor, fuera de la elite político-burocrática, a muy pocas personas del país se les tomó en consideración”.¹⁰¹ Un proceso precipitado para reformar hacia la centralización es uno que no necesariamente incluirá procesos que dilaten más aún la toma de decisiones o diluyan el poder del estado. La participación ciudadana, cuando no figura como método preferente en un gobierno al momento de reorganizar la administración pública, difícilmente formará parte del día a día de las agencias públicas y los servicios que ofrece o los derechos que garantiza. En la reorganización de las estructuras públicas de un gobierno democrático es imprescindible que el proceso sea uno que cumpla con los criterios de calidad democrática anteriormente discutidos, como también garantizar que el proceso sea uno informado, transparente y receptivo de opiniones de personas interesadas. Resulta importante ver las referencias que fueron utilizadas para la adopción de este tipo de reforma rápida y sin participación ciudadana. Si nos preguntamos qué fue lo que hizo que Puerto Rico se sumergiera en este proceso reformador, Santana Rabell menciona que:

El profesor Marshall E. Dimock apuntaba que el proceso reformador ocurrido en Puerto Rico formaba parte de la ‘efervescencia de reorganizaciones’ que para ese tiempo ocurría en distintos estados de la nación estadounidense. Esta ola de reorganizaciones se explicaba por el posible efecto de la Comisión Hoover federal; pero más específicamente por la emergente preocupación de los estadounidenses por el crecimiento de las funciones del gobierno, los altos costos de los servicios públicos y el deseo de reducir el ámbito de intervención gubernamental en la vida privada.¹⁰²

A partir de esa primera gran reforma social, seguida por la reorganización de 1949, se aprobaron otras leyes de reorganización. Primeramente, la *Ley de reorganización de 1968*, creada bajo la gobernación de Roberto Sánchez Vilella, que creó nuevos organismos, entre ellos el Departamento de Comercio, seis agencias y catorce corporaciones públicas, con el fin de ofrecerle al público los servicios públicos de una manera más eficaz.¹⁰³ La Comisión que nació por virtud de la Ley nunca llegó a ser nombrada por Sánchez Vilella por el cambio de gobierno y la elección de Luis A. Ferré en enero del año 1969. En segundo lugar, la *Ley de reorganización de 1976*,¹⁰⁴ proveía para la aprobación de los planes de reforma ejecutiva sometidos por el Gobernador y, contrario a las comisiones anteriores que se inclinaban a la eliminación de agencias, esta prefirió consolidar, reestructurar y transferirlas.¹⁰⁵

101 *Id.* en la pág. 71.

102 *Id.*

103 Ley de reorganización de 1968, Ley Núm. 113 de 21 de junio de 1968, 1968 LPR 255.

104 Ley de reorganización de 1976, Ley Núm. 71 de 30 de mayo de 1976, 1976 LPR 255.

105 SANTANA RABELL, FULGOR Y DECADENCIA, *supra* nota 834, en la pág. 151.

Bajo la incumbencia del entonces gobernador Luis A. Ferré se crearon once nuevos departamentos, que incluían el Departamento de Vivienda y Departamento de Recursos Naturales, también se creó el Centro de Bellas Artes, la Compañía de Fomento de Turismo, la Comisión de Seguridad del Tránsito, Comisión contra el Crimen, Administración de Derecho al Trabajo, así como también creció la Oficina del Gobernador. Santana Rabell destaca “la alta prioridad que esta segunda Comisión de Reorganización asigna a problemas sociales que trascienden lo estrictamente gerencial, como son los análisis y recomendaciones para fortalecer la agricultura, proteger el ambiente y los recursos naturales, y capacitar los recursos humanos para combatir el problema del desempleo”.¹⁰⁶ Por ende, durante este gobierno se adoptaron medidas más intervencionistas y se asumió una mayor responsabilidad social, aumentando las agencias hacia la protección de derechos y prestación de servicios que antes no eran atendidos por el estado.

En último lugar, la *Ley de reorganización ejecutiva de 1993* consistió en lo que había sido una de las promesas de campaña del entonces gobernador Pedro Roselló.¹⁰⁷ Esta reforma, en esencia, buscaba “[t]ransformar la función del gobierno de Puerto Rico, de una [paternalista] y proveedora a una estimuladora y facilitadora de servicios . . .”.¹⁰⁸ Bajo esta visión, el gobierno debía retirarse de las sedes de intervencionismo y actuar de una manera pasiva que estimule o facilite. Otra de las novedades de la reforma de 1993 lo fue la estructura de los ‘Departamentos Sombrillas’.¹⁰⁹ Estas estructuras agruparían dentro de sí una gran cantidad de organismos, programas y funciones que tuvieran, en principio, objetivos similares. A su vez —y a partir de— la extrema centralización que supone la estructura de los departamentos sombrillas, se promovió la descentralización gubernamental a través de la promoción de la iniciativa del sector privado y la regionalización de los servicios, a través de la transferencia de funciones a los gobiernos municipales.

Según Santana Rabell, “[e]l concepto de ‘departamento sombrilla’ es *inadecuado* porque pretende integrar en una estructura administrativa a departamentos

¹⁰⁶ *Id.* en la pág. 152.

¹⁰⁷ Ley de Reorganización Ejecutiva de 1993, Ley Núm. 5-1993, 1993 LPR 14.

¹⁰⁸ SANTANA RABELL, FULGOR Y DECADENCIA, *supra* nota 8483, en la pág. 174.

¹⁰⁹ La idea de estos departamentos sombrilla se adopta del Informe de Reorganización de 1985. El Estudio de la Organización y Funcionamiento de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico, que fue redactado por el Comité para el Desarrollo Económico de Puerto Rico en el año 1985 atendió el tema del crecimiento del gobierno y señaló que:

[D]ebido a que el proceso de crecimiento de la rama ejecutiva ha sido continuo, añadiéndose funciones y creándose numerosas nuevas agencias y organismos por cada administración, la expansión no ha procedido siempre de acuerdo a los criterios generales de organización que se han formulado en los distintos estudios. Se ha observado también un fuerte elemento de improvisación, de falta de coordinación y de violación de los criterios de organización que se habían adoptado. Como resultado, a pesar de las recomendaciones de las distintas comisiones para la consolidación de organismos, lo que se ha experimentado ha sido una proliferación de los mismos y una creciente complejidad de la estructura de organización.

ejecutivos, agencias ejecutivas, corporaciones públicas, comisiones y juntas, cuya naturaleza, facultades legales, características funcionales y organizacionales son distintas”.¹¹⁰ El autor resalta que dicha integración puede resultar en conflictos jurisdiccionales en las funciones y responsabilidades de las unidades cobijadas bajo un mismo departamento. Es imperativo no perder de vista estos *posibles* conflictos, pues la propuesta de los departamentos sombrillas es una vigente y en plena implementación.

B. *Reforma municipalista*

La descentralización promovida en la primera mitad de la década de 1990 se centró en la *Reforma municipalista* y en la descentralización para la privatización. Nos centraremos en la primera, por ser una estructura que permaneció pública y porque su objetivo fue comenzar un proceso de renovación político-administrativa que se fundamentaba en la transferencia de poderes, reforma administrativa y el logro de la autonomía fiscal.¹¹¹

Las leyes aprobadas para cumplir con la reforma de descentralización municipalista fueron las siguientes: (1) la *Ley de municipios autónomos*,¹¹² que también creó la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM);¹¹³ (2) la Ley Núm. 81-1991, que creó el Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales (CRIM), con el fin de dotar de presupuesto económico a los municipios a través del cobro de impuestos a la propiedad mueble e inmueble; (3) La Ley 82-1991 sobre las patentes municipales, que otorgaba discreción a los municipios para aumentar los tipos máximos contributivos para el pago de patentes; (4) la Ley Núm. 83-1991 para transferir a los municipios el ingreso proveniente de la contribución sobre la propiedad mueble e inmueble, y permite que los municipios puedan imponer contribuciones diversas, exonerar de sus pagos conforme a las consideraciones que haya establecido.¹¹⁴

Esta *Ley de municipios autónomos* fue aprobada bajo el gobierno de Rafael Hernández Colón. El fin estaba claro, se quería dar mayor autonomía a los municipios a través de “la libre administración de sus bienes y de los asuntos de su

¹¹⁰ SANTANA RABELL, FULGOR Y DECADENCIA, *supra* nota 84, en la pág. 201.

¹¹¹ Pratts Ponce de León, *supra* nota 10, en la pág. 19.

¹¹² Ley de municipios autónomos, Ley Núm. 81-1991, 21 LPRÁ §§ 4001-4008 (2014 & Supl. 2018).

¹¹³ En virtud de la Ley Núm. 81-2017, La Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM) fue eliminada y algunas de sus funciones fueron transferidas a la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP), por entender que OCAM ya sirvió sus propósitos primordiales y debía ser eliminada como una agencia del Gobierno Central; otras de sus funciones fueron transferidas a la Oficina de Desarrollo Socio Económico (ODSEC), particularmente la administración de fondos federales provenientes del *Community Development Block Grant*.

¹¹⁴ Pratts Ponce de León, *supra* nota 10, en las págs. 19-20.

competencia o jurisdicción y la disposición de sus ingresos y de la forma de recaudarlos e invertirlos”.¹¹⁵ Como bien señala la doctora Yolanda Cordero, la *Reforma Municipal* le dio a los municipios mayor control sobre sus ingresos, con ello se fortalecería la capacidad financiera y se reduciría la dependencia del Gobierno Central.¹¹⁶ En los municipios de Bayamón, Carolina, Caguas, Ponce y San Juan, según Yolanda Cordero, redefinieron el rol del gobierno municipal y asumieron el control del desarrollo económico y social, reduciendo la dependencia del gobierno central en actividades como mantenimiento de carreteras, expedición de permisos, servicios médicos de emergencia y manejo de desastres y seguridad.¹¹⁷

Sobre el escenario previo a la *Ley de municipios autónomos*, apunta el profesor Pratts Ponce de León que “[a]nte la ausencia de estrategias para descentralizar y mejorar la eficiencia surge la municipalización, como parte de una gestión para la devolución o traspaso de autoridad, responsabilidad y recursos a los gobiernos municipales”.¹¹⁸ Según puede entenderse, para el Profesor la municipalización surge como respuesta a las deficiencias de la gestión descentralizadora, pues esta última suele diseñarse para la delegación de funciones dentro de la Rama Ejecutiva y para ello no figura como necesario incluir a las municipalidades dentro de esa misma fórmula. Esa crítica al proceso se basa en que “que se limitó a las necesidades y expectativas del municipio para plantearse como una reforma municipal, cuando en realidad tenía que ser parte de la reorganización de la Rama Ejecutiva”.¹¹⁹ La base para estos argumentos parte del reconocimiento de que muchos de los municipios, al momento de la *Reforma Municipal*, no contaban con el potencial gerencial, económico, fiscal y estructural que garantizara el éxito de la nueva estructura descentralizada. A grandes rasgos, se trató de una transferencia de funciones que legitimó y solidificó el sistema burocrático típico del gobierno centralizado, pues los valores políticos y los entendidos democráticos presentes al momento de legislar e implementar la *Reforma Municipal* seguían correspondiendo al modelo de centralización.

A pesar de las críticas al número de municipios y las brechas fiscales que existen entre ellos, debe tenerse presente que en otros países:

La descentralización municipal se ha puesto en marcha como un aspecto de un proyecto político destinado a reforzar a los poderes locales mediante la aproximación de la administración a la ciudadanía, el mayor conocimiento de sus necesidades y actitudes, la mejora de la eficacia de la información y de los servicios

¹¹⁵ Yolanda Cordero, *La transformación del gobierno de Puerto Rico: claves para el éxito*, REV. ADM. PÚBLICA 15, 23 (2006) (citando a Santana Rabell & Negrón Portillo, *Reinventing government: nueva retórica, viejos problemas*, 27 REV. ADM. PÚBLICA 49 (1995)).

¹¹⁶ *Id.*

¹¹⁷ *Id.*

¹¹⁸ Pratts Ponce de León, *supra* nota 100, en la pág. 19.

¹¹⁹ *Id.* en la pág. 21.

personales y la instrumentación de la participación ciudadana en la gestión de aquellos.¹²⁰

Lo que apuntan estudiosos de la administración pública puertorriqueña es que la propuesta de municipalización no llegó a implementarse según propuesta, tanto así que entre el año 1992 y el 2000, las piezas legislativas que proveían para la descentralización hacia la municipalización sufrieron más de treinta y dos enmiendas.¹²¹ Estas enmiendas, en casi todos los casos, planteaban cambios que eran, de su faz, contrarios al espíritu de la legislación reformista originaria que buscaba, como eje de la reforma municipal, la descentralización, administración pública, autonomía fiscal, planes de ordenamiento territorial y participación ciudadana.¹²² Como hemos podido observar, la *Ley de municipios autónomos* se aprobó apenas dos años antes que la reforma del 1993 que contenía una propuesta de andamiaje eminentemente centralizador, privatizador y de antipatía hacia la idea del estado de bienestar, por entender que el Estado no debía intervenir en los asuntos privados de los ciudadanos. Esto no es otra cosa que una renuncia a aquella responsabilidad estatal que había sido asumida hasta el momento. Al final, la *Reforma Municipalista*, como modelo descentralizador, no pudo sobrevivir a la Reorganización de 1993 que, si bien dejó vigente la pieza legislativa, fue imprimiéndole una suerte de enmiendas que derribaron su propósito originario.

Los dos estudios de caso que hemos podido reseñar, la reforma social de la primera mitad de la década de 1940 y la *Ley de municipios autónomos*,¹²³ constituyen esfuerzos importantes que procuraban la descentralización de los poderes, funciones y responsabilidades del Estado. Ambos casos proponían: una mayor cercanía a los ciudadanos que vislumbraba una mayor participación ciudadana, pues las decisiones podrían ser tomadas de manera más directa por los ciudadanos y sus gobiernos o entidades locales; un mayor intervencionismo en la vida de los ciudadanos y en el desarrollo económico; una mayor oferta para la prestación de servicios públicos, entre otros. Como veremos, los esfuerzos descentralizadores no escapan de la propuesta centralizadora como solución a las deficiencias identificadas en el andamiaje descentralizado.

IV. LA CENTRALIZACIÓN EN PUERTO RICO: UNA PROPUESTA CONSTANTE

La centralización, como una finalidad utópica dentro de ciertas reformas de administración pública, ha buscado, entre otras cosas, la reunión de varias materias en un centro común. Esta estructura crea una mayor dependencia de las instrumentalidades de la administración pública en el gobierno central, esto propicia una relación jerárquica que subordina agencias a departamentos u oficinas del

¹²⁰ Borja, *supra* nota 64, en las págs. 58-59.

¹²¹ Pratts Ponce de León, *supra* nota 10, en la pág. 23.

¹²² *Id.* en la pág. 24.

¹²³ Ley de municipios autónomos, Ley Núm. 81-1991, 21 LPRA §§ 4001-4958 (2014 & 2018).

Ejecutivo. Este modelo tiende a establecer una relación donde existe una dependencia decisional en el poder central —el gobernador, o un superlíder—, que las facultades decisionales estén reunidas en órganos superiores dentro del entramado administrativo, y para fortalecer esta relación de dependencia suele eliminar corporaciones o instrumentalidades que tienen personalidad jurídica propia y patrimonio independiente del Fondo General.

Sin embargo, el modelo centralizador no siempre reducirá el tamaño del andamiaje público, también puede presentarse como un fenómeno externalizador de las responsabilidades públicas a través de la delegación de deberes, responsabilidades y beneficios a las empresas privadas. Por su naturaleza, el modelo centralizador conlleva la presencia de superlíderes y una jerarquía vertical que depende enteramente de sus decisiones y acciones. Este modelo procura la acumulación del poder y no solamente lo hace retirando aquellas funciones y poderes delegados a las agencias públicas, lo hace también prescindiendo de los procesos en los cuales la sociedad podría tener una participación directa y una vinculación en los procesos de toma de decisiones, lacerando así varios de los elementos esenciales para medir la calidad democrática.

En Puerto Rico, a partir de la década de 1940, el gobernador Rexford Tugwell institucionalizó la centralización como mecanismo de control de la gestión pública y ese control recaía en la figura del gobernador. Para Tugwell, a Puerto Rico había que tratarlo como un gran municipio. Esto debido a su extensión territorial y a la necesidad de atender de forma coherente los retos económicos y sociales. Existió un consenso de que, en el contexto de 1940, el modelo centralizado era necesario o adecuado.¹²⁴

A partir de este momento ha habido una cantidad considerable de reformas administrativas, la mayoría inclinadas hacia la centralización del gobierno. La primera reforma administrativa cuyo desarrollo estuvo en manos de los puertorriqueños se propuso en el 1949. Para el año 1950 se racionalizó el crecimiento del gobierno, se consolidaron unidades y se definieron límites a la autoridad de las agencias y sus responsabilidades.

Posteriormente, Ley Núm. 71-1976 proveía para disponer la reorganización de la Rama Ejecutiva, definir sus propósitos y proveer lo necesario para llevarla a cabo. Para ello facultaba al Gobernador a someter planes de reorganización a la Asamblea Legislativa y disponía para el trámite de los mismos.¹²⁵

124 Pratts Ponce de León, *supra* nota 10, en la pág. 17 (citas omitidas).

125 La exposición de motivos lee:

La Rama Ejecutiva de Puerto Rico consiste en 104 organismos creados en diferentes épocas, partiendo de una reorganización total que se hiciera en 1949 y reorganizaciones parciales subsiguientes. La presente organización, debido a las adiciones y subtracciones que se le han hecho a través de los años y a la falta de un concepto global en las reorganizaciones parciales, no responden de manera coordinada y coherente a unas definiciones claras, a unas responsabilidades, funciones u objetivos coordinadamente distribuidos entre los mismos por las leyes que los crearon. Por su tamaño y complejidad, pues, la organización actual no es ágil ni eficiente y no responde a nuestras realidades de hoy.

Se hace indispensable llevar a cabo una reorganización integral de toda la Rama Ejecutiva. Dentro de los objetivos y metas establecidas, esta reorganización debe viabilizar el que las acciones gubernamentales se lleven a cabo en una forma eficiente y económica; que los servicios al pueblo se presten en la

En la década de 1980 fue la primera vez que se hizo mención de los *departamentos sombrilla*. Los mismos fueron propuestos por el Informe de la Comisión sobre la Reorganización para la Rama Ejecutiva, presentado ante el entonces gobernador Carlos Romero Barceló. Entre otras cosas, este *Informe* diferenciaba la función del secretario de un departamento sombrilla de la función de un director, esta diferencia se basaba en que, al concentrarse en los secretarios de departamentos la dirección y la supervisión y el control de la mayor parte de la operación gubernamental, puede activarse el Consejo de secretarios como un organismo efectivo de consulta y auxiliar del Gobernador tal como lo concibió la Constitución. La propuesta tardó trece años en ponerse en vigor.

En el año 1993 se aprobó la Ley Núm. 5-1993 para la Reorganización Ejecutiva, los departamentos y las agencias de gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Esta ley de reforma se aprobó conforme a las promesas de campaña del que fuera gobernador de Puerto Rico para el término de 1993-2000, el doctor Pedro Rosselló. El ritmo que llevó a la adopción de legislación reformista fue uno acelerado y no necesariamente contó, como en pasadas ocasiones, con la elaboración de estudios o investigaciones que reflejaran el estado de las cosas. Como se dijo entonces, “[e]l gobernador y su grupo creen realmente en la necesidad y urgencia de reinventar el gobierno, de reducir la burocracia y el costo del gobierno y de proveerle a la burguesía local nuevos espacios económicos por medio de la privatización de ciertos servicios públicos”.¹²⁶ Estas reformas se centraron en el sector de la salud y la educación. En el caso del sector de la salud, según Edgardo Meléndez, la reforma se inclinó hacia privatización de hospitales públicos y la creación de un seguro de salud para los sectores médico-indigentes. Por otro lado, la reforma educativa contempló la descentralización de una de las agencias públicas más grandes de Puerto Rico y, según se ha criticado, la posible privatización de la educación pública pues, “[a] esto corresponden los dos proyectos aprobados por la administración: la llamada escuela de la comunidad y los vales educativos”.¹²⁷ El Programa de Gobierno del Partido también buscaba la reorganización de la Rama Ejecutiva, estableciendo dieciséis departamentos sombrilla en los que se agruparían la mayor parte de los organismos, programas y funciones que tuvieran objetivos similares. Esta agrupación se dirigía a lograr mayor eficiencia, economía y efectividad en su funcionamiento.¹²⁸ Sobre este proceso reformista, detalla Santana

mejor forma y de la manera más expedita; que la estructura gubernamental y sus procedimientos sean ágiles; que estimulen el desarrollo del país y promuevan el mayor grado posible de productividad; que el Primer Ejecutivo pueda contar con los mejores instrumentos de coordinación, supervisión y control sobre todas las agencias y que la Rama Ejecutiva sea un ejemplo de alta productividad y excelente prestación de servicios públicos.

Exposición de motivos, Ley de reorganización de 1976, Ley Núm. 71 de 30 de mayo de 1976, 1976 LPR 225, 225-26.

¹²⁶ Edgardo Meléndez, *La administración del gobernador Pedro Rosselló: ¿Una nueva política pública?*, 27 REV. ADM. PUB. 45, 73 (1994).

¹²⁷ *Id.* en la pág. 75.

¹²⁸ Leonardo Santana Rabell, *La reinención del gobierno: La reforma gubernamental durante el Nuevo Comienzo*, 27 REV. ADM. PUB. 1, 2 (1994).

Rabell que la reorganización se consideraba prioritaria para lograr un gobierno compacto, aumentar productividad de los recursos humanos y mejorar la calidad de los servicios públicos. Además, afirma el profesor que la reestructuración gubernamental era imprescindible para la implementación del conjunto de reformas económicas y sociales que habían sido prometidas bajo el lema de campaña titulado un Nuevo Comienzo.¹²⁹

Santana Rabell es crítico en cuanto a la redacción apresurada del proyecto que culminó en la aprobación de la Ley Núm. 5-1993 y afirma que el mismo no cuenta con el beneficio del análisis histórico de las experiencias previas. Las críticas a la ley reformista traían a la luz un asunto de consideración constitucional, pues la delegación de poderes que resultaba de la puesta en práctica del proceso de reforma era amplia, y difícilmente los planes de reforma presentados por el Gobernador permitían la incorporación de enmiendas propuestas por legisladores.

Las primeras estrategias empleadas en esta reforma de 1993, según los expertos, fue la privatización y externalización de las funciones públicas, a lo que se Santana Rabell llamó *programa intensivo de desgubernamentalización* que consiste en la “privatización de servicios públicos (mediante venta o contratación) e intentar eliminar, reducir o simplificar los reglamentos de agencias”.¹³⁰ Posteriormente, la segunda etapa, según la califica Santana Rabell, es la estrategia del diseño e implantación de los departamentos *sombrilla*¹³¹. Para ello, el gobernador Rosselló presentó ante la Comisión Legislativa Conjunta sobre Planes de Reorganización Ejecutiva, los planes de reorganización. El *Plan de reorganización número uno* creaba la Comisión de Seguridad Pública, la cual incorporaba la Guardia Nacional, la Policía de Puerto Rico, los Bomberos y la Oficina Estatal de la Defensa Civil. El *Plan de reorganización número dos* era para adscribir al Departamento de Justicia, el Instituto de Ciencias Forenses como un componente operacional del mismo, y transfería al Departamento de Estado, la Junta Examinadora de Corretores de Bienes Raíces.¹³² El *Plan de reorganización número tres* creaba el Departamento y el cargo de Secretario de Corrección y Rehabilitación. A este nuevo departamento se le adscribía la Administración de Corrección, la Administración de Instituciones Juveniles, la Junta de Libertad Bajo Palabra y la Corporación de Empresas de Adiestramiento y Trabajo.¹³³ Finalmente, el *Plan de reorganización número cuatro* reestructuraba el Departamento de Recursos Naturales y Medio Ambiente.¹³⁴

129 *Id.* en las págs. 2-3 (citas omitidas).

130 *Id.* en la pág. 10.

131 Según Santana Rabell la finalidad de los *departamentos sombrilla* es agrupar unidades con funciones o características similares bajo una entidad mayor que coordinaría los trabajos y le respondería directamente al Gobernador. El resultado esperado, según el autor, es reducir y hacer más efectivo el gobierno, así como mejorar la formulación e implantación de la política pública del sector. *Id.* en la pág. 16.

132 *Id.* en la pág. 17.

133 *Id.*

134 *Id.* en la pág. 18.

En este plan se consolidaron las agencias que trabajaban asuntos medioambientales y solamente quedó como unidad independiente la Junta de Calidad Ambiental, y esta respondería directamente al Gobernador debido a que sus funciones normativas podrían ser conflictivas con las operaciones del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales.¹³⁵ Posteriormente, los planes para crear nuevos departamentos sombrilla que fueron presentados en el año 1994 fueron el *Plan de Reorganización Número Cinco* que reestructuraba el Departamento de Agricultura;¹³⁶ *Plan de Reorganización Número Seis* el cual agrupó agencias bajo el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos;¹³⁷ el *Plan de Reorganización Número Siete* que creaba el Departamento de Derechos Ciudadanos que tendría la Comisión de Asuntos de la Mujer, Oficina para Asuntos de la Vejez, Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos, Oficina del Procurador del Veterano y la Oficina de Asuntos de la Juventud;¹³⁸ el *Plan de Reorganización Número Ocho* el cual reorganizaba el Departamento de Hacienda,¹³⁹ y por último, el *Plan de Reorganización Número Nueve* que creaba el Departamento de Desarrollo Económico que incluía Compañía de Turismo, Administración de Fomento Industrial, Administración de Fomento Económico, Corporación del Desarrollo del Cine, Administración de Fomento Cooperativo, Oficina del Inspector de Cooperativas y la Administración de Terrenos.¹⁴⁰ Esta agrupación de agencias corresponde a un modelo centralizador que creaba superestructuras para achicar el gobierno en su acepción horizontal y engrandecerlo de manera vertical y jerárquica. Nuevamente, es una propuesta que lleva a la concentración del poder en pocas personas, que fue elaborada sin procesos de participación ciudadana y que tampoco contempló la presencia de dichos procesos en el devenir cotidiano de las agencias e instrumentalidades públicas.

El análisis de lo acontecido en la reforma administrativa de la década de los noventa lleva a la conclusión de que la gerencia pública resultante de los *departamentos sombrilla* es cuya teoría y *praxis* se contraponen a las aspiraciones presentadas por el proyecto del *Nuevo Comienzo*. Para Santana Rabell, la reestructuración basada en las *sombrillas* es contradictoria con la esencia del gobierno facilitador al que se alude en la misión del proyecto para el *Nuevo Comienzo*. La base del argumento está en que la propuesta reagrupadora y centralizadora de funciones y responsabilidades del Estado no implica, mucho menos conlleva de manera automática, a la transformación de los valores, cultura, actitudes o comportamientos de los empleados públicos.¹⁴¹ A pesar de que esta propuesta centralizadora ha dominado la historia de la administración pública en Puerto Rico desde el año

135 *Id.*

136 *Id.* en la pág. 24.

137 *Id.*

138 *Id.* en la pág. 25.

139 *Id.* en la pág. 27.

140 *Id.* en la pág. 28.

141 *Id.* en la pág. 33.

1949, no existe evidencia empírica que refleje que el mero cambio en el andamiaje sea suficiente para satisfacer las necesidades que han sido adoptadas como parte de la responsabilidad del Estado y para los cuales este último presta los servicios públicos.

Sobre los ahorros que suelen anunciarse como beneficio de la reducción del andamiaje gubernamental, nos dice Pratts que “los departamentos sombrilla son una forma tradicional para aumentar la centralización y el control gerencial, y se enfoca en aspectos estructurales que no garantizan una reducción de costos, ni un aumento en la productividad, ni mejorar la calidad del servicio”.¹⁴² Por lo tanto, la ausencia de estudios y comisiones que caracterizó a la reforma de 1993 llevó a una reforma que no contempló la experiencia pasada —tanto la práctica como la teórica—, y que, a pesar de formular el objetivo de mejores servicios y mayor cercanía entre las instituciones públicas y los ciudadanos, la realidad fue que el método utilizado —los *departamentos* sombrilla—, por sus características centralizadoras en la toma de decisiones y funcionamiento, difícilmente lograron proveer para el cumplimiento de los fines públicos establecidos el programa del *Nuevo Comienzo*. En el presente encontramos múltiples semejanzas entre la propuesta centralizadora de la primera mitad de la década del noventa y la *Ley del nuevo Gobierno* cuya implementación, al momento de escribir estas líneas, sigue en proceso. Veamos.

V. LA LEY DEL NUEVO GOBIERNO

La *Ley de nuevo Gobierno* es una propuesta que surge del programa de gobierno *Plan para Puerto Rico* (en adelante, “*Plan*”), que esbozaba la política pública a implementarse por el entonces candidato y hoy gobernador Ricardo Rosselló Nevares. El *Plan* informa que, una vez culminada la redacción de dicho plan, se comenzó con la redacción de los anteproyectos de ley, órdenes ejecutivas y análisis reglamentarios para que todas las iniciativas allí recomendadas fueran implantadas con prontitud, una vez alcanzada la victoria en las elecciones. Los ‘problemas de raíz’ responden a la existencia de un gobierno disfuncional, ineficiente y burocrático que gasta más dinero y recursos de lo que recibe. El *Plan* critica que el sistema económico está centrado en el gobierno, en lugar de la producción y se describe el sistema contributivo como uno desbalanceado, obsoleto y confiscatorio que desalienta el crecimiento económico y promueve la economía informal. Además, señala que la falta de credibilidad y transparencia en los asuntos gubernamentales afecta al pueblo puertorriqueño y su relación con el gobierno.¹⁴³ Es en virtud de esta promesa de campaña que logra adoptarse de manera expedita la *Ley del nuevo Gobierno* con el fin de reformar el andamiaje gubernamental según lo conocíamos hasta el momento.

La *Ley del nuevo Gobierno* busca dar respuesta a múltiples factores que inciden en la administración pública y en la prestación de servicios públicos en Puerto

¹⁴² Pratts Ponce de León, *supra* nota 10, en la pág. 16 (citas omitidas).

¹⁴³ *Id.* en las págs. 7-8.

Rico a través de una reorganización del gobierno de índole centralizadora hacia lo público y descentralizadora —o externalizadora— hacia la delegación de funciones a la empresa privada. Entre los factores que constituyen la base para la promulgación de dicha ley mencionada, se encuentra la inmensa crisis económica que atraviesa el País que se suma a la ocurrencia de eventos que constituyen un contexto político y económico *sui generis* para la puesta en práctica de una reforma administrativa. Entre ellos se encuentra la aprobación de la *Ley PROMESA* y la creación de la Junta de Supervisión Fiscal a los afectos de llevar a cabo y velar por el cumplimiento de la *Ley PROMESA*.¹⁴⁴ Este *supergobierno* es una especie de retorno geopolítico a lo que acontecía previo a la creación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Por ende, la potestad para decidir sobre las reformas administrativas dejó de estar en las manos de los ciudadanos puertorriqueños al momento de elegir a sus representantes y retornó a las manos del Congreso de Estados Unidos. A partir de este momento, la democracia *macro*, como la vimos anteriormente, ha dejado de ser un elemento palpable en el discurso político. Por lo tanto, el análisis en cuanto a las consecuencias de la nueva propuesta administrativa y la incorporación del modelo centralizador —que tiene como estandarte el ahorro y la eficiencia— debe centrarse en cómo se vulnera la calidad democrática en la esfera de administración local y en si la adopción de medidas de austeridad, centralización y externalización de servicios públicos realmente constituye un método fiable para la obtención de los resultados que se prometen en la pieza legislativa.

En la propuesta para la creación de un *nuevo Gobierno*, de acuerdo al *Plan*, se propuso una ‘gobernanza efectiva y transparente’ que permitiría al ciudadano acceso a los servicios del Gobierno de forma eficiente, eliminando la burocracia, y también permitiría la reducción del costo de hacer negocios en Puerto Rico al mejorar los servicios y minimizar los gastos relacionados a la excesiva burocracia y sobre-regulación.¹⁴⁵ La *Ley del nuevo Gobierno* se distingue por ser otra pieza que delega en el Gobernador la presentación de planes de reorganización de la administración pública. Estos planes, según han sido presentados, retoman el diseño estructural de *departamentos sombrilla* al aglomerar agencias bajo un departamento, o eliminar agencias, y delegar sus funciones a otras que estén dentro de un departamento.

A. *La propuesta: Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico*

La *Ley del nuevo Gobierno* tiene el fin de facultar al Gobernador de Puerto Rico a maximizar los recursos y personal de la Rama Ejecutiva mediante la transferencia, consolidación, reorganización, externalización y creación de nuevas y más eficientes estructuras gubernamentales y agencias mediante un proceso ágil.¹⁴⁶ El

¹⁴⁴ Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act, 48 U.S.C. §§ 2101-2241 (2016).

¹⁴⁵ *Id.* en la pág. 22.

¹⁴⁶ Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 122-2017, 3 LPRA §§ 8841-8843b (2011 & Supl. 2018). La *Ley del nuevo Gobierno* derogó la Ley Núm. 182-2009, 3 LPRA §§ 8821-8833, conocida como la *Ley de reorganización y modernización de la rama ejecutiva 2009* (aprobada bajo el liderato de Luis G.

proceso consiste en la presentación de los planes de reorganización para la revisión, enmienda y aprobación de la Asamblea Legislativa.¹⁴⁷ También faculta al Gobernador para disponer de los poderes y facultades de los jefes de agencia con mayor facilidad de lo ordinario.

La Ley sienta las bases para la crítica del gigantismo gubernamental al señalar que, al momento de su aprobación, la Rama Ejecutiva estaba compuesta por más de 118 agencias que proveen 340 servicios, a un costo de \$20,000 millones anuales. Este número, según se propone, llegará a cerca de treinta y cinco agencias en total. Al igual que el *Plan*, establece que se trata de un “aparato gubernamental . . . excesivo, disfuncional, complejo, burocrático, entorpecedor de procesos y poco transparente en sus decisiones, lo cual mina su credibilidad ante los ciudadanos, el Gobierno Federal, los bonistas y las casas acreditadoras”.¹⁴⁸

La propuesta consiste en lo que llaman un *sistema novel* para reorganizar el Gobierno de Puerto Rico. Este sistema es uno que permitiría atajar la crisis fiscal y financiera de la Isla, permitiendo que se le deleguen facultades al Gobernador para reorganizar la Rama Ejecutiva. Afirma que conforme al artículo III en la sección 16 de la Constitución de Puerto Rico, está permitido que la Asamblea Legislativa delegue la facultad de crear, consolidar o reorganizar departamentos ejecutivos y definir sus funciones.¹⁴⁹

Los objetivos que se propone la Ley son que:

- 1) Se promueva la mejor ejecución de las leyes y la más eficaz administración pública;
- 2) Se reduzca, visto el Gobierno como un todo, el gasto público mientras se crea un gobierno más ágil, eficiente y manteniendo la prestación de servicios públicos a los sectores que las leyes vigentes protegen;
- 3) Se revise el número de agencias, creando, reorganizando, consolidando o externalizando sus programas y servicios;
- 4) Se elimine la duplicidad y/o redundancia de entidades, servicios y programas;
- 5) Se garantice la continuidad en el acceso a los fondos federales;
- 6) Se cumpla con el Plan Fiscal;
- 7) No se consolide ninguna de las agencias gubernamentales enumeradas en la Constitución de Puerto Rico ni la enumeradas en esta Ley; y
- 8) Se protejan los derechos de los empleados regulares de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y conforme a la Ley 8-2017, según enmendada.¹⁵⁰

Las facultades delegadas al Gobernador para cumplir con los objetivos de la ley se basan en que puede presentar planes de reorganización que dispondrán recomendaciones, tales como:

Fortuño) y la Ley Núm. 5-1993, 3 LPR §§ 1551-1567, conocida como la Ley de reorganización gubernamental, (aprobada bajo el liderato de Pedro Rosselló).

¹⁴⁷ 3 LPR §§ 8841-8843b.

¹⁴⁸ Exposición de motivos, Ley del nuevo Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 122-2017, 2017 LPR 2703.

¹⁴⁹ *Id.* en la pág. 2708.

¹⁵⁰ *Id.* en las págs. 2713-14.

- a) La transferencia de toda o cualquier parte de una agencia o de todas o cualesquiera funciones y programas de la misma a otra agencia;
- b) La consolidación de toda o cualquier parte o función de alguna agencia con otra agencia;
- c) La revisión de funciones o procesos para agilizar la prestación de servicios;
- d) La creación o consolidación de una agencia;
- e) La delegación o transferencia de funciones o competencias de agencias a los municipios de Puerto Rico o sus consorcios, al tercer sector u otra entidad;
- f) La delegación de mayores poderes a los niveles locales y regionales de las agencias para acercar la toma de decisiones a los ciudadanos;
- g) El establecimiento de parámetros y guías operacionales para propiciar el funcionamiento eficiente de las agencias objeto del Plan de Reorganización; [y]
- h) Cambiar el nombre de cualquier agencia afectada por una reorganización y el título de su jefe o su cuerpo rector, así como designar el nombre de la nueva agencia y el título de su jefe y la composición de su ente rector. . . .¹⁵¹

De ser nombrado como jefe o funcionario en más de una agencia, el mismo tendrá:

- i) [L]a retribución o salario será . . . [el mayor] al establecido actualmente por la ley para la misma posición o uno de carácter similar de los establecidos por las leyes que crean dichos puestos;
- j) Detallar los ahorros y/o eficiencias proyectados con la implementación del Plan de Reorganización;
- k) Autorizar a las agencias a que promulguen reglamentos, establezcan procesos adjudicativos, cartas circulares, órdenes administrativas, normativas, así como cualquier otra delegación que entienda necesaria; y
- l) Cualquier otra función necesaria para la consecución de la política pública de esta Ley y los poderes aquí delegados.¹⁵²

El proceso establecido por la *Ley del nuevo Gobierno* es que el Gobernador evaluará el funcionamiento de las agencias e identificará cuáles pueden ser reorganizadas. Una vez identifique lo que debe hacerse con las agencias, debe presentar uno o varios planes de reorganización que describirán la nueva estructura del Gobierno. El Plan dispondrá lo referente al funcionamiento interno y organización de la agencia reorganizada. Luego de concebido, debe ser presentado ante la Asamblea Legislativa, quien se ha reservado la facultad de aprobar o denegar el plan propuesto. En adelante detallaremos los diferentes planes de reorganización que han sido presentados conforme a la política pública establecida en la *Ley del nuevo Gobierno* y de acuerdo con la *Ley de cumplimiento con el plan fiscal*.¹⁵³

¹⁵¹ 3 LPRÁ § 8842c.

¹⁵² *Id.*

¹⁵³ Ley de cumplimiento con el plan fiscal, Ley Núm. 26-2017, 3 LPRÁ §§ 9461-9514 (2011 & Supl. 2018) (énfasis suplido).

B. Los planes de reestructuración bajo la Ley del nuevo Gobierno

Conforme a las facultades delegadas al Gobernador, este ha presentando una serie de planes de reorganización a la Asamblea Legislativa con el fin de que la misma enmiende, apruebe o rechace los mismos. Es necesario que el lector, que también es ciudadano político, conozca el contenido de estos planes, según se han presentado, pues esta exposición forma parte imprescindible en lo que concierne al análisis sobre la calidad democrática que vivimos. A continuación, se desglosarán los planes de reorganización presentados hasta la fecha de publicación de este escrito. La razón de ello va atada al deseo de que el lector, a partir de toda la teoría democrática y de administración pública sana previamente esbozada, pueda tener ojo avizor en cuanto a los efectos que puedan ir surgiendo y cómo inciden en la calidad democrática a la que aspiramos como sociedad.

i. Plan de reorganización del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio

En este Plan se propuso la consolidación de la Oficina de Exención Contributiva Industrial, la Oficina Estatal de Política Pública Energética, la Corporación del Centro Regional, y la Oficina de Gerencia de Permisos, que asume las funciones de emisión de permisos que antes tenían la Autoridad para la Conservación y el Desarrollo de Culebra.¹⁵⁴ Esta agencia mantiene las funciones de la Compañía de Fomento Industrial y la Autoridad de Redesarrollo de *Roosevelt Roads*. Este Plan de Reorganización fue retirado de la Asamblea Legislativa para realizarle cambios relacionados a la Compañía de Turismo, según se pudo observar de los comunicados de prensa más recientes emitidos por Fortaleza.

ii. Plan de reorganización del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.

El Plan de Reorganización del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos propone la reorganización del mismo al crear la Secretaría Auxiliar de Relaciones Laborales; establecer sus facultades y deberes; transferir las operaciones, jurisdicción, competencia y activos de la Comisión Apelativa del Servicio Público, la Junta de Relaciones del Trabajo y la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación a esta nueva Secretaría Auxiliar de Relaciones Laborales; transferir programas educativos del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos al Departamento de Educación y para otros fines relacionados.¹⁵⁵

Según fue avalado por el Senado, persigue crear un foro administrativo adjudicativo cuasi-judicial especializado en asuntos obrero-patronales para atender

¹⁵⁴ Ley de ejecución del plan de reorganización del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio de 2018, Ley Núm. 141-2018, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-141-11-Jul-2018.pdf> (última visita 17 de mayo de 2019).

¹⁵⁵ Plan de reorganización 14 de 11 de octubre de 2018, 4ta Ses. Ord., 18va Asam.

casos laborales en el sector privado y público contribuyendo, de esta manera, a la reducción del *gigantismo* gubernamental.¹⁵⁶ También propone centralizar en la Secretaría Auxiliar de Relaciones Laborales asuntos que actualmente son atendidos por la Comisión Apelativa del Servicio Público, la Junta de Relaciones del Trabajo y la Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación. Evitando la duplicidad de los esfuerzos dentro de diferentes agencias o departamentos, todo lo relativo a adiestramientos y desarrollo profesional lo transfiere al Departamento de Educación.

La propuesta, no obstante, ha sufrido enmiendas y, a pesar de la aprobación final de la Asamblea Legislativa, el Gobernador Ricardo Rosselló lo vetó de bolsillo con la promesa de someterlo nuevamente, pues los cambios que fueron introducidos por la Asamblea Legislativa, según las expresiones del Gobernador, “impiden que logremos los ahorros necesarios con la consolidación y entendemos limitan las facultades ejecutivas para implementar efectivamente la reorganización”.¹⁵⁷

iii. Plan de reorganización de la Oficina del Bosque Modelo de Puerto Rico

La *Ley para implementar el plan de reorganización de la oficina del bosque modelo y enmendar la ley orgánica del departamento de recursos naturales y ambientales* elimina la Oficina del Bosque Modelo y transfiere y externaliza sus funciones hacia el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales y el Fideicomiso del Bosque Modelo.¹⁵⁸ Se transfiere y externalizan las funciones de la Oficina del Bosque Modelo al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) y al Fideicomiso del Bosque Modelo, este último por mandato de la *Ley del bosque modelo de Puerto Rico* (en adelante, “*Ley del bosque modelo*”).¹⁵⁹ Bajo la *Ley del bosque modelo* se creaba un Fideicomiso permanente que fungiría como depositario y custodio de los fondos públicos y privados que se asignen o se reciban para beneficio y desarrollo del Bosque Modelo.¹⁶⁰ La razón de ser de este fideicomiso es que la Oficina del Bosque Modelo tenía un término de duración de cuatro años, prorrogable por dos años adicionales, si mediaba la aprobación de la Asamblea Legislativa.¹⁶¹ Al final de dicho término finalizaba su existencia y los activos y pa-

¹⁵⁶ P. del S. 861 de 6 de marzo de 2018, 3ra Ses. Ord., 18va Asam.

¹⁵⁷ *Rosselló veta plan de reorganización del Departamento del Trabajo*, METRO PUERTO RICO (14 de agosto de 2018), <https://www.metro.pr/pr/noticias/2018/08/14/rossello-veta-plan-de-reorganizacion-del-departamento-del-trabajo.html>.

¹⁵⁸ *Ley para implementar el plan de reorganización de la oficina del bosque modelo y enmendar la ley orgánica del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales*, Ley Núm. 131-2018, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-131-10-Jul-2018.pdf> (última visita 17 de mayo de 2019).

¹⁵⁹ *Id.* en la pág. 2; *Ley del bosque modelo de Puerto*, Ley Núm. 182-2014, 12 LPRA §§ 218-219bb (2014 & Supl. 2018).

¹⁶⁰ 12 LPRA §§ 218-219bb.

¹⁶¹ *Id.*

sivos de la Oficina, que era corporación pública con personalidad jurídica independiente y separada de sus funcionarios, se transferirían al Fideicomiso.¹⁶² Su inmutabilidad, a pesar de las reformas gubernamentales actuales, parece encontrarse en el artículo 22 de la Ley del bosque modelo que señalaba la forma en que se crearía el Fideicomiso como un cuerpo corporativo para fines públicos con personalidad jurídica independiente, sin fines de lucro, irrevocable y a perpetuidad.¹⁶³ Además, dispone que “[e]l fideicomiso no será modificado salvo que así se requiera para cumplir con las leyes federales o estatales, y cualquier modificación futura deberá garantizar su continuidad y permanencia a perpetuidad”.¹⁶⁴

iv. Plan de Reorganización del Consejo de Educación; Registro y Licenciamiento de Instituciones de Educación

Por virtud de la *Ley de registro y licenciamiento de instituciones de educación*, las facultades, funciones y servicios del Consejo de Educación de Puerto Rico se transfieren completamente al Departamento de Educación.¹⁶⁵ Esto erradica el requisito que, hasta el momento existía, de que las instituciones privadas debían tener licencias del estado y fomenta, a su vez, que dichas instituciones educativas privadas se acrediten bajo entidades privadas.¹⁶⁶ Esto emula el modelo que existe en la mayoría de los estados en Estados Unidos.

La exposición de motivos dice:

El compromiso de esta administración con la educación no se limita a reformar el Sistema de Educación Pública. También resulta necesario revisar las estructuras gubernamentales que supervisan la educación privada y la educación postsecundaria para que las mismas respondan a la realidad actual y se ajusten a los retos que enfrentamos como gobierno sin sacrificar la calidad de los servicios que se prestan, mientras propician el desarrollo del conocimiento y la innovación y el desarrollo de nuevos programas y ofrecimientos. Nos corresponde eliminar la burocracia administrativa e innovar en todos los haberes y campos de nuestra práctica gubernamental. Deben incorporarse métodos electrónicos para que las instituciones privadas de Educación Básica puedan registrarse y ser autorizadas a operar. Ya el Departamento de Estado maneja el Registro de Corporaciones y el de Nombres Comerciales y Marcas, entre otros. Así pues, ya el Departamento de Estado tiene la obligación de calificar y registrar los documentos constitutivos de las organizaciones bajo su jurisdicción. Por ello, resulta conveniente que también realice el Registro de Instituciones de Educación Básica que aquí se propone.¹⁶⁷

¹⁶² *Id.*

¹⁶³ *Id.* § 219q.

¹⁶⁴ *Id.*

¹⁶⁵ Ley de registro y licenciamiento de instituciones de educación, Ley Núm. 212-2018, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-212-12-Ago-2018.pdf> (última visita 17 de mayo de 2019).

¹⁶⁶ *Id.*

¹⁶⁷ *Id.*

La externalización que se refleja en la Ley sugiere que sean las entidades privadas las encargadas de la acreditación de instituciones educativas privadas y que se encargen de fiscalizar su funcionamiento.

La propuesta fue retirada inicialmente de la Asamblea Legislativa con la intención de atender la Reforma Educativa antes de la aprobación del Plan de Reorganización del Consejo de Educación de Puerto Rico.

v. Plan de reorganización de la Junta Reglamentadora de Servicio Público

La reorganización en cuanto a la Junta Reglamentadora agrupa la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones, la Comisión de Servicio Público y la Comisión de Energía.¹⁶⁸ A su vez, se consolida la Administración de Energía —adscrita al Negociado de Energía— y la Oficina Independiente de Protección al Consumidor que, conforme a la Ley, mantiene su independencia total para poder ejercer su función fiscalizadora del Negociado de Energía.¹⁶⁹ La estructura administrativa consiste en que el Negociado del Servicio Público tendrá tres miembros —cuando antes tenía siete—; el Negociado de Energía tendrá cinco comisionados —antes tenía tres—, y el Negociado de Servicio Público tendrá tres comisionados.

Sobre la política pública, dispone que “[e]sta Ley no cambia, modifica, ni altera, la política pública establecida por la Asamblea Legislativa en las leyes que se enmiendan. Cualquier cambio a la política pública establecida mediante ley requerirá la presentación de un proyecto de ley adicional”.¹⁷⁰

Esta Ley transfiere los poderes, deberes y facultades que eran ejercidos por los respectivos presidentes o jefes como parte de sus leyes orgánicas y cuyas instrumentalidades ahora se convierten en Negociados de la Junta, sobre la figura de los presidentes de los negociados a partir de la aprobación de la Ley.

vi. Plan de Reorganización de Instituto de Cultura Puertorriqueña

La reorganización de Instituto de Cultura Puertorriqueña consistió en la consolidación de la Corporación del Centro de Bellas Artes, la Corporación de Artes Musicales y la Corporación de las Artes Escénicas Musicales en el Instituto de Cultura Puertorriqueña (en adelante, “ICP”).¹⁷¹ De igual forma, creó una nueva División de Artes Musicales en el ICP; estableció la Corporación de la Orquesta Sinfónica de Puerto Rico como una corporación subsidiaria del ICP; integró bajo una misma estructura administrativa y funcional los principales componentes que ad-

¹⁶⁸ Exposición de motivos, Ley de ejecución del plan de reorganización de la Junta Reglamentadora de Servicio Público de Puerto Rico, Ley Núm. 211-2018, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-211-12-Ago-2018.pdf> (última visita 17 de mayo de 2019).

¹⁶⁹ *Id.*

¹⁷⁰ *Id.* en la pág. 3.

¹⁷¹ Plan de reorganización 9 de 6 de marzo de 2018, 3ra Ses. Ord., 18va Asam. Leg., en la pág. 1.

ministran la política pública cultural de Puerto Rico; permitió que compartan recursos, personal y gastos administrativos; salvaguardó los fondos estatales y federales que reciben y establecer los poderes y prerrogativas.¹⁷²

El plan de reorganización estimó que:

[L]a consolidación y reorganización propuesta en este Plan de Reorganización tendrá ahorros y eficiencias al fisco de aproximadamente nueve millones de dólares (\$9,000,000) para el primer año y cincuenta millones de dólares (\$50,000,000) para los próximos cinco (5) años. De igual forma, junto a las demás reorganizaciones, consolidaciones, cambios estructurales y otras medidas administrativas, nos encaminamos a poder reducir los gastos con cargo al fondo general por seiscientos veinte millones de dólares (\$620) para el año fiscal 2023 de acuerdo al Plan Fiscal.¹⁷³

Sin embargo, fue retirado por el gobernador Ricardo Rosselló Nevares, pues se acordó enmendarlo para hacerle unos cambios y aclarar y reconocer la independencia programática y presupuestaria del Programa de Artes Musicales dentro de la nueva corporación.

vii. Plan de Reorganización del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA)

Se transfiere, agrupa y consolida el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (en adelante, “DRNA”).¹⁷⁴ En particular, se insertó en dicho departamento las facultades, funciones, servicios y estructuras de la Junta de Calidad Ambiental (JCA), la Autoridad de Desperdicios Sólidos (ADS) y el Programa de Parques Nacionales (antes adscrito al Departamento de Recreación y Deportes) a los fines de agilizar los trámites, compartir recursos gubernamentales, lograr ahorros y viabilizar la externalización de ciertas funciones o servicios.¹⁷⁵ Esta Ley también crea el Laboratorio de Investigaciones Ambientales de Puerto Rico, adscrito al DRNA.¹⁷⁶

Como se mencionó previamente al discutir lo que fue la reforma ejecutiva durante el año 1993, a pesar de que bajo el plan se consolidaron agencias que trabajaban asuntos ambientales, la Junta de Calidad Ambiental quedó como unidad independiente y responderá directamente al Gobernador, debido a que sus funciones normativas podrían ser conflictivas con las operaciones del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales.

¹⁷² *Id.*

¹⁷³ *Id.* en la pág. 6.

¹⁷⁴ Ley de reorganización del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales de 2018, Ley Núm. 171-2018, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-171-02-Ago-2018.pdf> (última visita 17 de mayo de 2019).

¹⁷⁵ *Id.*

¹⁷⁶ *Id.* en la pág. 14.

Esta Ley enmienda el artículo 9 de la *Ley sobre política pública ambiental*, según enmendada, que establece las facultades y deberes del DRNA.¹⁷⁷ Específicamente, la Ley enmienda el inciso (B)(1)(c) de dicho artículo, y dispone que el Departamento deberá:

Establecer un mecanismo administrativo en virtud del cual se coordine con el Departamento de Salud, el Departamento de Seguridad Pública y las demás agencias concernidas para la instrumentación de las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos y para que se puedan resolver cualesquiera conflictos jurisdiccionales o de competencia resultantes de la transferencia de autoridades y facultades por esta Ley o que resulte necesario resolver para el logro de los objetivos de esta Ley y la evitación de la duplicación de esfuerzos o gestiones gubernamentales y mejorar la eficiencia en la prestación de servicios a la ciudadanía y la protección del ambiente.¹⁷⁸

viii. Plan de Reorganización Núm. 11-2018: propuesta para reorganizar el Departamento de Justicia de Puerto Rico

Bajo este diseño se incorpora al Departamento de Justicia las facultades y responsabilidades del Negociado de Corrección y Rehabilitación —lo que hoy es el Departamento de Corrección y Rehabilitación— bajo la dirección de un comisionado nombrado por el Gobernador y confirmado por el Senado.¹⁷⁹ El comisionado tendrá las facultades y deberes que actualmente tiene el Secretario de Corrección. El Programa de Salud Correccional estará adscrito al nuevo Negociado de Corrección y Rehabilitación. La Junta de Libertad Bajo Palabra estará adscrita al Departamento de Justicia, manteniendo su independencia de juicio en sus funciones y su estructura operacional.

ix. Plan de Reorganización Núm. 15-2018: reorganización del Departamento de Transportación y Obras Públicas (DTOP)

En tiempos cercanos a la redacción de este escrito, se presentó el Plan de Reorganización del Departamento de Transportación y Obras Públicas (DTOP).¹⁸⁰ El plan propuesto busca la consolidación de la Comisión para la Seguridad en el Tránsito, la Autoridad de Transporte Integrado de Puerto Rico (ATI), la Autoridad Metropolitana de Autobuses (AMA) y la Autoridad de Transporte Marítimo (ATM) y las islas municipios. La intención es integrar bajo una misma estructura administrativa y funcional, a las entidades que planifican, gestionan, operan, promueven, coordinan e implementan la actividad gubernamental en el campo de la transportación en Puerto Rico con el objetivo de lograr eficiencias, reducir costos,

¹⁷⁷ *Id.*

¹⁷⁸ *Id.*

¹⁷⁹ Plan de reorganización 11 de 2 de abril de 2018, 3ra Ses. Ord., 18va. Asam.

¹⁸⁰ Plan de reorganización 15 de 14 de febrero de 2019, 5ta Ses. Ord., 18va Asam.

eliminar redundancia y duplicidad de funciones y brindarle mejores servicios y medios de transportación a la ciudadanía.¹⁸¹

C. Otras leyes reformistas

Los planes de reorganización discutidos son el resultado de la delegación de poder en el Gobernador para reorganizar las agencias y la operación de la administración pública. Sin embargo, existe una serie de políticas reformistas que no fueron esgrimidas en la *Ley del nuevo Gobierno*, pero que merecen particular atención, pues ayudan a poner en perspectiva todo el panorama de cambio que está configurando la nueva morfología del andamiaje público.

Primeramente, tenemos la *Ley de cumplimiento con el plan fiscal* que crea el andamiaje legal para cumplir con el Plan Fiscal certificado conforme a la *Ley PROMESA*.¹⁸² En su exposición de motivos, la Ley señala que, conforme al artículo 101 de la *Ley PROMESA*, la Junta de Supervisión puede designar a cualquier instrumentalidad territorial como una cubierta y sujeta a las obligaciones de la *Ley PROMESA*. Al momento, la Junta de Supervisión designó todas las corporaciones públicas como entidades cubiertas. También expone que conforme al artículo 205 de dicha ley que la Junta de Supervisión podrá someter recomendaciones al Gobernador o a la Legislatura sobre las acciones que el gobierno territorial debe tomar para garantizar el cumplimiento del plan fiscal o para promover de alguna otra manera la estabilidad financiera, el crecimiento económico, la responsabilidad administrativa y la eficiencia en la prestación de servicios. Hechas las recomendaciones, el Gobernador tendrá que someter una declaración indicando si el gobierno adoptará la recomendación. Si no la adopta, el Gobernador deberá explicar al presidente de los Estados Unidos y al Congreso sus razones para no adoptarlas.¹⁸³ Ello corresponde al procedimiento para que el Gobierno de Puerto Rico pueda presentar política pública y establece los grados de injerencia que tiene la Junta de Supervisión Fiscal sobre la misma. Se hace referencia a este artículo porque a pesar de que, al presente, hay un Gobierno dispuesto a una reorganización radical del andamiaje público, en el caso de que haya un cambio por la vía electoral y una nueva fuerza política asuma el liderato, las reformas administrativas podrían venir forzadas por la Junta de Supervisión Fiscal y los poderes que el Congreso de Estados Unidos le ha delegado.

Otro ejemplo de legislación importante es la *Ley de Departamento de Seguridad Pública*.¹⁸⁴ Esta ley crea: (1) el Negociado de la Policía de Puerto Rico; (2) el Negociado del Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico; (3) el Negociado de Ciencias

¹⁸¹ *Id.*

¹⁸² Ley de cumplimiento con el plan fiscal, Ley Núm. 26-2017, 3 LPRÁ §§ 9461-9514 (2011 & Supl. 2018).

¹⁸³ Exposición de motivos, Ley de cumplimiento con el plan fiscal, Ley Núm. 26-2017, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-26-29-Abr-2017.pdf> (última visita 17 de mayo de 2019).

¹⁸⁴ Ley del Departamento de Seguridad Pública, Ley Núm. 20-2017, 25 LPRÁ §§ 3501-3648 (2016 & Supl. 2018).

Forenses de Puerto Rico; (4) el Negociado de Sistemas de Emergencia 9-1-1; (5) el Negociado para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres; (6) el Negociado del Cuerpo de Emergencias Médicas de Puerto Rico, y (7) el Negociado de Investigaciones Especiales de Puerto Rico.¹⁸⁵ La Ley deroga todas las leyes orgánicas que daban nacimiento a las respectivas agencias mencionadas y deroga también el *Plan de Reorganización del Departamento de Justicia del 2011* así como el *Plan de Reorganización 2-1993*, conocido como la Comisión de Seguridad y Protección Pública.¹⁸⁶ Todas estas entidades forman parte del Departamento de Seguridad Pública con el fin de lograr ahorros y eficiencias, mejorar los servicios que recibe la ciudadanía, cumplir con los requerimientos de la reforma de la Policía y salvaguardar los fondos federales que recibe cada una de las agencias.¹⁸⁷ La promesa de campaña ‘Plan para Puerto Rico’ ya adelantaba que se utilizaría un modelo sombrilla como eje central del sistema de seguridad pública en la Isla.¹⁸⁸ Esto se lograba a través de la integración de ocho (8) agencias que tienen injerencia sobre la seguridad pública y aspiraba a que las mismas, a partir de su concentración, puedan ser más eficientes e integradas entre ellas.¹⁸⁹

También fue aprobada la *Ley orgánica de la oficina de desarrollo socioeconómico y comunitario de Puerto Rico*.¹⁹⁰ A través de esta legislación se transfieren los poderes y facultades de la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (en adelante, “OCAM”) a la Oficina de Gerencia y Presupuesto (en adelante, “OGP”) y a la nueva Oficina de Desarrollo Socio-Económico y Comunitario, a quien se le delega el manejo de los fondos federales provenientes del *Community Development Block Grant*.¹⁹¹ La OCAM había sido creada por la *Ley de Municipios Autónomos* con el entendido de que creaba un enlace importante entre el gobierno central y los municipios.¹⁹² Bajo el texto explicativo de la *Ley para la administración y transformación de los recursos humanos en el gobierno de Puerto Rico*, se entiende que OCAM cumplió la función de asesoría financiera, legal, administrativa y profesional para la que fue creada y que debía eliminarse como agencia de gobierno.¹⁹³

La *Ley para la administración y transformación de los recursos humanos en el gobierno de Puerto Rico*, instituye al Gobierno como *empleador único* y establece

185 *Id.* § 3506.

186 25 LPRÁ §§ 3501-3648.

187 *Id.*

188 PARTIDO NUEVO PROGRESISTA, PLAN PARA PUERTO RICO, *supra* nota 36, en la pág. 146.

189 25 LPRÁ §§ 3501-3648.

190 Ley orgánica de la oficina para el desarrollo socioeconómico y comunitario de Puerto Rico, Ley Núm. 10-2017, 21 LPRÁ §§ 601-608a (2014 & Supl. 2018).

191 *Id.*

192 Ley de municipios autónomos, Ley Núm. 81-1991, 21 LPRÁ §§ 4001-4008 (2014 & Supl. 2018).

193 Ley para la administración y transformación de los recursos humanos en el gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 8-2017, 3 LPRÁ §§ 1469-1477d (2011 & Supl. 2018).

el concepto de *movilidad*.¹⁹⁴ Según su exposición de motivos, la intención de convertir al Gobierno en un empleador único busca que los funcionarios públicos pasen a ser empleados del Gobierno y no de sus diferentes entidades, permitiendo así la mejor utilización de los recursos humanos donde exista una necesidad apremiante mediante el mecanismo de movilidad, sin que el empleado tenga que renunciar al puesto que ocupa y comenzar de nuevo en otra instrumentalidad gubernamental.¹⁹⁵ Mediante la movilidad, se pretende reforzar el entendimiento de lo que significa el equilibrio entre la fuerza laboral y la prestación de servicios públicos.¹⁹⁶ De esta manera, se busca obtener una distribución eficiente del recurso humano del Gobierno que, a su vez, cree una estructura gubernamental ágil, basada en la evaluación continua de necesidades y en proveer la ayuda necesaria a los servidores públicos para que puedan realizar los ajustes y adaptaciones requeridas conforme a la respuesta elaborada para enfrentar la actual crisis fiscal y los retos futuros.¹⁹⁷

Para lograr estos fines, la sección 2.1 de la Ley dispone los siguientes pasos: (1) la centralización de la administración de los recursos humanos de todas las agencias e instrumentalidades; (2) la unificación de los planes de clasificación y retribución en la administración central donde los empleados en distintas agencias e instrumentalidades del Gobierno de Puerto Rico con funciones iguales o similares estén clasificados bajo el sistema de clasificación que hoy ordenamos con la presente legislación; (3) reiterar que el servicio público exige capacidad técnica y profesional, y (4) establecer un sistema de evaluación de persona uniforme para los empleados públicos; entre otros métodos.¹⁹⁸ Esta Ley corresponde, a su vez, a lo propuesto en el *Plan para Puerto Rico*, donde se dijo que el gobierno tiene buenos servidores públicos localizados en áreas donde no pueden producir, ya sea por lo obsoleta de la tarea, o porque pueden estar en espacios donde produzcan más. La propuesta sugiere que el empleador único proveerá para que el servidor público pueda estar donde más productivo sea para la función pública mientras fomenta el reclutamiento interno para cumplir con las plazas vacantes.¹⁹⁹

CONCLUSIÓN

La calidad democrática suele ser esperada —y celebrada— en contextos de prosperidad económica y social. Sin embargo, la existencia, consistencia, permanencia y mutabilidad de los principios y valores democráticos en un escenario de

194 *Id.*

195 Exposición de motivos, Ley para la administración y transformación de los recursos humanos en el gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 8-2017, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-8-04-Feb-2017.pdf> (última visita 17 de mayo de 2019).

196 *Id.*

197 *Id.*

198 3 LPRA §§ 1469a(a)(2),(4),(6),(9).

199 PARTIDO NUEVO PROGRESISTA, PLAN PARA PUERTO RICO, *supra* nota 36, en las págs. 74-75.

crisis económica como la que atraviesa Puerto Rico representa un verdadero reto para quienes hacen la política pública de estado. Este reto no queda ahí, pues trasciende y se convierte en uno que, necesariamente, requiere la participación de los ciudadanos y el reconocimiento de su *deber* de velar por todo aquello que incida, altere o modifique la operación del sector público, incluyendo la administración de recursos, la adopción o abandono de la responsabilidad estatal y el rol indelegable que tiene el estado como garantista de los derechos constitucionales, estatutarios y *emergentes*.

Como se ha discutido, las propuestas reformistas que han sido adoptadas en Puerto Rico han demostrado una tendencia a variar y diferenciarse conforme al binomio centralización-descentralización, según el turno del liderato político-partidista y el contexto histórico, económico y político al que responden sus ideas. La administración pública no es una estructura sin contenido político, más bien es un resultado que refleja toda una visión de lo que debe ser el estado, la política pública, el rol intervencionista y la apertura que debe tener el andamiaje público para la participación de los ciudadanos —o de las instancias cercanas a ellos— en los procesos de toma de decisiones.

Ha resultado indispensable que, para que podamos tener ojo avizor sobre los efectos democráticos que puede provocar una reforma del andamiaje público como la que se está implementando a la fecha, hayamos tenido la oportunidad de acercarnos a las diferentes propuestas que han sido implementadas y cuáles han sido sus efectos o qué contrapropuestas se han presentado en la alternativa. La *Ley del nuevo Gobierno*, aparte de eliminar agencias, fusionarlas o agruparlas, también retoma el diseño de los *departamentos sombrilla* como alternativa al *gigantismo* gubernamental.²⁰⁰ A su vez, se le considera una respuesta que promueve la eficiencia y una fórmula de organización y procedimiento que consigna una suerte de validez universal y permanente. Esta reforma puede tener efectos importantes en cuanto a la atención que pone el estado a las necesidades particulares de la población cuando, por sus circunstancias, se requiere un acercamiento sensible, individual y no mecanicista de la administración pública.

En cuanto a lo que permanece dentro del andamiaje público, queda por decir que la extrema centralización que se busca puede resultar en la conglomeración de agencias con cuerpos colegiados (juntas de directores o comisiones) con facultades adjudicativas, cuasi judiciales, fiscalizadoras o reglamentarias de otras unidades dentro del conglomerado de agencias.²⁰¹ Esta aglomeración de funciones

200 Sobre los *departamentos sombrilla*, nos ha dicho Santana Rabell que:

[N]o solamente es obsoleto [este marco conceptual], sino además es *disfuncional* para una sociedad compleja, pluralista, democrática, heterogénea y estructurada en el conocimiento y la informática. Como vimos, el concepto mismo de *sombrilla* implica centralización, integración vertical, jerarquías burocratizadas que faciliten el control y la vigilancia de las unidades. Con este modelo de reorganización, el poder, el conocimiento y la información pueden quedar centralizadas en un puñado de zares que respondan directamente a la Fortaleza.

Véase Santana Rabell, *La reinención del gobierno*, *supra* nota 132, en la pág. 33

201 *Id.* en la pág. 34.

puede reflejarse en serias controversias de jurisdicción y responsabilidades que vayan en detrimento del servicio público y la certidumbre y confianza que debe encontrar el ciudadano en la administración pública. La *Ley del nuevo Gobierno* no presenta estadísticas, datos, estudios o informes que anticipen y detallen cómo se manejarán los conflictos que surjan a partir de la implementación de los planes de reorganización. Tanto es así que, a pesar de que en el discurso reformista encontramos frases que señalan la duplicidad de funciones como una de las causas para la modificación del andamiaje público, ni la *Ley del nuevo Gobierno* ni los planes de reorganización presentados hasta el momento hacen un ejercicio de identificación y desglose de las duplicidades y cuáles estrategias o gestiones se llevarán a cabo para evitarlas. La erradicación de la duplicidad no se logra a través de determinaciones tecnocrático-irreflexivas, sino que debe atenderse desde una óptica que contemple el escenario de manera holística y que utilice una buena base documental que proporcione para una administración que evite la duplicidad y se adopten medidas para identificarlas antes de que sea necesario recurrir a una gran reforma.

Todas estas consideraciones, y muchas más, deben estar accesibles al ciudadano para que pueda formular una opinión concienzuda y crítica sobre el proceso reformista. La reforma administrativa mal fundamentada puede llevar a errores crasos en el diseño de la estructura y los efectos en la prestación de servicios, distribución de recursos o participación cercana y vinculante de los ciudadanos. Ello puede tener el efecto de ir en detrimento sobre la calidad democrática que debemos aspirar. El poder concentrado puede ser ágil para la toma de decisiones y para uniformar los procesos, sin embargo, puede ser paralizante cuando se espera que dé respuesta a situaciones particulares de un sector poblacional o a situaciones noveles o de emergencia que necesiten de una estructura burocrática (de expertos con poder) que permita mover al estado sin necesidad de esperar la determinación de aquellos pocos que ostentan el poder decisional.

Si algo pretende este artículo es que el lector, en su cotidianidad y según vayan surgiendo nuevos planes de reorganización, cuestione el impacto que puede tener esta reforma en su vida y en la vida de los demás ciudadanos. Resulta imprescindible que esta reforma no pase desapercibida y que utilicemos la historia para trazar patrones que nos ayuden a identificar qué medidas priorizan la calidad democrática y qué medidas la subrogan por mecanicismos centralizados para la *eficiencia* y el *ahorro*. El hecho de encontrarnos en una crisis económica *sui generis* no es óbice para que vindiquemos la importancia de los estándares que miden la calidad democrática y se exijan procesos horizontales y transparentes para la toma de decisiones. Por lo tanto, resulta imperativo que podamos recurrir constantemente a estos estándares de calidad con el fin de identificar el adjetivo subsiguiente al término democracia y así poder llegar a conclusiones coherentes sobre qué tipo de democracia habitamos y hacia qué democracia aspiramos llegar —y construir— como País.