

RETÓRICA, IDEOLOGÍA Y EVIDENCIA EN LAS REFORMAS GUBERNAMENTALES

ARTÍCULO

YOLANDA CORDERO NIEVES *

Introducción.....	614
I. El modelo de análisis propuesto.....	615
Gráfica 1. Tres elementos de las reformas gubernamentales.....	616
A. El discurso reformista.....	617
B. La ideología política de las reformas.....	619
C. El uso de evidencia en el diseño de las reformas.....	620
II. Las reformas gubernamentales en la literatura.....	622
A. Las estructuras.....	624
B. Los procesos.....	626
III. Las reformas gubernamentales de Puerto Rico.....	629
A. La reorganización de las agencias de seguridad para atender el problema de la criminalidad.....	632
B. La reorganización de las agencias de seguridad pública del 2017.....	635
Conclusión.....	639
Gráfica 2. Organismos de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.....	640

INTRODUCCIÓN

REORGANIZACIÓN GUBERNAMENTAL ES LA FORMA EN QUE NOS REFERIMOS usualmente a las reformas estructurales, donde el objetivo es modificar algún aspecto de los organismos gubernamentales existentes. Las reformas gubernamentales, por lo general, buscan mejorar una situación o resolver un problema. Esto se puede lograr a través de cambios en la composición del gobierno, esto es, en la cantidad, funciones y tipo de organismo público. También se puede lograr al modificar la forma en que se coordina o distribuye el trabajo, por ejemplo, en las relaciones formales entre agencias, los niveles de autoridad y los recursos disponibles al interior de una o varias agencias. Otra alternativa es hacer

* Catedrática y Directora de la Escuela Graduada de Administración Pública. La autora desea reconocer la labor de compilación de datos de Anna Victoria Toro, Asistente de Investigación.

cambios en la autoridad y discreción de una o más agencias para formular o modificar políticas públicas. En cualquier caso, una reforma busca afectar algo para mejorarlo.

Si analizamos las reformas gubernamentales más importantes en Puerto Rico, observaremos que, en mayor o menor grado, están moldeadas por tres elementos que merecen ser comprendidos: (1) el discurso o la retórica de quienes ostentan el poder político; (2) la ideología política del partido en control del gobierno y, (3) los aportes científicos y la evidencia disponible. Mi propuesta es que el peso que tienen esos elementos en la fase del diseño de las reorganizaciones determinará las características de una reforma y cuánto valor público o político generan.

El presente artículo está organizado a partir de tres ideas interrelacionadas. En la Parte I, se elabora el marco conceptual para el análisis de las reorganizaciones que incluyen los tres elementos que, desde mi perspectiva, inciden en el diseño de una reforma gubernamental. En la Parte II, se presenta una breve revisión de literatura sobre las reorganizaciones gubernamentales, particularmente las que se relacionan con las estructuras y los procesos. En la Parte III, se ofrece un breve trasfondo sobre algunas de las reorganizaciones gubernamentales más importantes en Puerto Rico y finalmente, se analiza el contenido de la Ley 20-2017 que crea el Departamento de Seguridad Pública.¹ En el análisis se utilizan los elementos del modelo presentado en la Parte I y algunos discutidos en la Parte II.

I. EL MODELO DE ANÁLISIS PROPUESTO

El análisis de las reformas gubernamentales plantea retos interesantes pues en ellas se han identificado múltiples variables que están presentes en algunas iniciativas y no en otras. Los profesores de administración pública, Pollitt y Bouckaert, formularon uno de los primeros modelos de análisis comparado con aplicación a las reformas gubernamentales.² En particular, identificaron características en común y diferencias en las reformas implantadas en Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Suecia, entre otros.³ Los autores desarrollaron un modelo que incluyó variables políticas, económicas y sociales. El modelo propuesto en este artículo, en lugar de enfocarse en las acciones reformadoras, busca analizar el diseño de las reformas. Esto por entender que, desde su concepción, las reformas favorecen posturas o acciones que se inclinan al logro de resultados políticos o de desempeño.

Se proponen tres elementos puntuales: la retórica política, la ideología política y la evidencia. Estos tres elementos, aplicados al diseño de las reformas, permiten comprender la naturaleza, intención y alcance de estas. Se trata de tres elementos

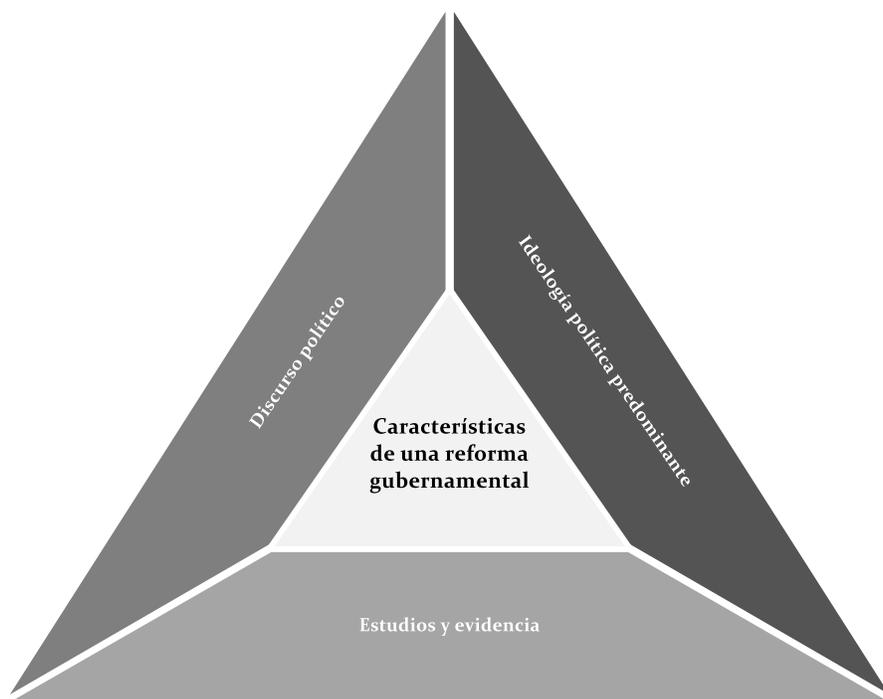
¹ Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20-2017, 25 LPRA §§ 3501-3714 (2016 & Supl. 2018).

² CHRISTOPHER POLLITT & GEERT BOUCKAERT, PUBLIC MANAGEMENT REFORM: A COMPARATIVE ANALYSIS NEW PUBLIC MANAGEMENT, GOVERNANCE, AND THE NEO-WEBERIAN STATE (3ra ed. 2011).

³ *Id.* (Para los Estados Unidos, véase la pág. 321; para el Reino Unido, la pág. 313; para Australia, la pág. 231; para Nueva Zelanda, la pág. 298; para Canadá, la pág. 247 y para Suecia, la pág. 305).

en tensión, donde el balance entre ellos se logra según la intención real de la reforma. El discurso político o la retórica utilizada para articular y definir un problema o necesidad de cambio puede tener el mismo o mayor peso que los datos recogidos y validados por expertos neutrales cuando la intención es lograr apoyo político hacia una idea o figura política. También puede tratarse de una reforma orientada a la reivindicación de los menos privilegiados ante sectores poderosos de la sociedad. En ese caso, estas son reformas que giran alrededor de un mensaje más que de un objetivo de desempeño. Lo mismo sucede con la ideología política que delimita, mediante valores y creencias, los espacios de acción de las reformas propuestas. Esos valores y creencias corresponden al sector ideológico predominante. El tercer elemento, la evidencia, puede ser utilizado de varias formas según sea la intención real de la reforma. La evidencia considerada puede ser obtenida de forma neutral y rigurosa cuando la intención real de la reforma es resolver un problema. En cambio, también puede ser utilizada de forma selectiva para justificar acciones determinadas. De cualquier modo, el modelo de análisis propuesto de estos tres elementos contribuye a explicar las acciones y omisiones en el diseño y articulación de las reformas gubernamentales.

GRÁFICA 1. TRES ELEMENTOS DE LAS REFORMAS GUBERNAMENTALES



A. *El discurso reformista*

El primer elemento de nuestro modelo es el discurso o la retórica articulada como parte del diseño de la reforma. El contexto histórico de las reformas gubernamentales es un elemento importante en la medida que las condiciones sociales, políticas o económicas suelen ser la justificación para proponer una reforma. Incluso, esas condiciones a menudo son señaladas como *el problema* que debe ser atendido a través de una reforma gubernamental. Así, la forma en que los líderes políticos presentan el problema a sus constituyentes a menudo está impregnada de mensajes que buscan persuadir sobre la necesidad de la reforma y la pertinencia de las soluciones propuestas. Aunque a menudo se le atribuyen connotaciones negativas al oponerla a la acción, la retórica es la forma en que los líderes políticos presentan sus ideas al público. La retórica política tiene que ver con “las estrategias usadas para construir argumentos persuasivos en debates públicos formales y en disputas políticas del diario”.⁴

El comunicador político “ya no puede conformarse con la retórica que moviliza a sus simpatizantes, su mensaje tiene que seducir a las masas”.⁵ Ese mensaje más amplio, uno que entretiene, que enamora, que captura la imaginación, es el que utiliza el líder político para encuadrar el problema y proponer su solución. La selección del mensaje y la forma en que se divulga responden a nuevas especializaciones como el mercadeo político y la psicología política. El mercadeo político se refiere a “cómo las elites políticas utilizan las técnicas y conceptos de mercadeo para comprender, responder, involucrar y comunicarse con su mercado político para alcanzar sus metas”.⁶ Desde esa perspectiva, la investigación de mercadeo es utilizada, entre otras cosas, “para decidir sobre políticas y servicios, para entender qué necesitan las personas de las cuáles se desea obtener el voto; para elaborar una propuesta atractiva, y también para ayudar a establecer expectativas y transmitir el progreso de las políticas y compromisos que se han contraído”.⁷

Por su parte, la psicología política aplica el conocimiento de psicología humana, al comportamiento de las elites políticas y las dinámicas del comportamiento político de las masas.⁸ Las ciencias del discurso también aportan al campo para hacer distinciones importantes entre el discurso ideológico y el discurso político. Para el académico estadounidense Michael McGee, el discurso político se

⁴ Susan Condor et al., *Political Rhetoric*, en THE OXFORD HANDBOOK OF POLITICAL PSYCHOLOGY 262 (Leonie Huddy et al., eds., 2013) (traducción suplida).

⁵ Claudiu Marian, *Communication and Political Marketing*, 6 RES. & SCI. TODAY 44 (2013) (*citando a* PATRICK LECOMTE & BERNARD DENNI, *SOCIOLOGIE DU POLITIQUE* (1990)) (traducción suplida).

⁶ JENNIFER LEES-MARSHMENT, *POLITICAL MARKETING: PRINCIPLES AND APPLICATIONS* 2 (2da ed. 2014) (traducción suplida).

⁷ *Id.* en la pág. 1 (traducción suplida).

⁸ Leonie Huddy et al., *Introduction: Theoretical Foundations of Political Psychology*, en THE OXFORD HANDBOOK OF POLITICAL PSYCHOLOGY 1 (Leonie Huddy et al., eds., 2013).

vale del uso de términos conocidos o ideografías que aluden a conceptos abstractos que, con poca o ninguna precisión, se utilizan para representar metas colectivas, por ejemplo, *más eficiencia, más democracia, más justicia*, etc.⁹

Pollitt y Bouckaert estudiaron las reformas gubernamentales de finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI con el objetivo de identificar algunos patrones.¹⁰ Más que resolver problemas concretos, los autores encontraron que varias de las propuestas de ese momento tenían como finalidad precisamente la realización de una meta poco definida, pero acompañada de términos conocidos por el colectivo.¹¹ Ese fue el caso de las reformas de Margaret Thatcher en Reino Unido y las enunciadas por Al Gore en los Estados Unidos. La primera acuñó la frase *Rolling back the state* en alusión a un gobierno demasiado grande.¹² Por su parte, Gore es recordado por su promesa de un “gobierno que funcione mejor y cueste menos”.¹³ Ambos fueron efectivos en crear una visión de un problema y vincularlo a una serie de acciones políticas que resonaron en el imaginario de las personas. No obstante, ninguno de los dos países, en esas respectivas épocas, enfrentaban situaciones fiscales o económicas que requirieran tomar medidas urgentes para reducir el tamaño o el costo del gobierno. Sin embargo, Reino Unido se deshizo de 159,000 empleos en agencias gubernamentales.¹⁴ Al incluir los empleos eliminados como resultado de las empresas públicas privatizadas, la cifra se acercó a 800,000 empleos menos.¹⁵ Por su parte, Estados Unidos redujo su plantilla por alrededor de 300,000 empleos.¹⁶

La retórica es importante para los procesos de reforma si la misma es acompañada por el rigor. En la medida en que el o la líder político utilice las técnicas de mercadeo para obtener apoyo para propuestas necesarias que añadan valor a la sociedad, su utilidad es incuestionable. El problema, de acuerdo con Pollitt y Bouckaert, ocurre “cuando las brechas entre la retórica y las acciones, o entre la percepción desde arriba y la experiencia desde la calle es a menudo tan amplia que provoca escepticismo o cinismo” hacia el gobierno y sus instituciones.¹⁷

9 Michael Calvin McGee, *The “Ideograph”: A Link Between Rhetoric and Ideology*, 66 THE QTLY. J. OF SPEECH 1 (1980).

10 POLLITT & BOUCKAERT, *supra* nota 2, en la pág. 1.

11 Véase *id.* en las págs. 149-55.

12 *Id.* en la pág. 149.

13 *Id.*; Véase también DONALD F. KETTL, *THE GLOBAL PUBLIC MANAGEMENT REVOLUTION: A REPORT ON THE TRANSFORMATION OF GOVERNANCE* 15 (2000).

14 GOVERNMENT STATISTICAL SERVICE, *CIVIL SERVICE STATISTICS 1997 52* (1997) (en específico, véase la tabla 11) *disponible en* https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110405164136/https://www.civilservice.gov.uk/Assets/css97_tcm6-2540.pdf.

15 Louise Dalingwater, *Civil Service Reform and the Legacy of Thatcherism*, 21 OBSERVATOIRE DE LA SOCIÉTÉ BRITANNIQUE 17 (2015) *disponible en* <https://journals.openedition.org/osb/1765#quotation>

16 KETTL, *supra* nota 13, en las págs. 20-21.

17 CHRISTOPHER POLLITT & GEERT BOUCKAERT, *PUBLIC MANAGEMENT REFORM: A COMPARATIVE ANALYSIS NEW PUBLIC MANAGEMENT, GOVERNANCE, AND THE NEO-WEBERIAN STATE* 188-89 (3ra ed. 2000) (traducción suplida) (“The gaps between rhetorics and actions, and between the view from the top and

B. *La ideología política de las reformas*

El segundo elemento que determina las características de una reforma es la ideología. La ideología, si bien es un concepto considerado difícil y controversial en las ciencias sociales,¹⁸ es al mismo tiempo muy útil para explicar el comportamiento colectivo. Una definición generalmente aceptada es que se trata de un grupo de creencias o principios sobre el orden apropiado de la sociedad y sobre cómo puede ser alcanzado.¹⁹ La ideología provee un marco compartido de ideas y creencias que utilizamos para interpretar el entorno y prescribir cómo debería funcionar. En ese sentido la ideología articula y comunica las creencias, opiniones y valores compartidos por un grupo, clase, sector o sociedad y es un mecanismo para la racionalización y justificación de juicios.²⁰ La ideología política se refiere a “los modos en que las personas organizan sus actitudes y creencias políticas”.²¹

Las políticas *conservadoras* o las *liberales* sugieren una diferenciación entre los cursos de acción que prefieren los líderes políticos. Estas acciones son producto de creencias, valores y principios anclados en una interpretación de cómo debe vivir la sociedad, cuál debe ser la relación entre la sociedad y el gobierno, o de cómo deben ser atendidos los problemas sociales y económicos. De acuerdo con la literatura, las ideologías conservadoras y liberales pueden ser diferenciadas en el comportamiento de las personas. Varios estudios sugieren que las preferencias de personas que se identifican como liberales tienden a ser distintas a las de aquellas personas que se identifican como conservadoras.²² Algunos han encontrado que las personas que se consideran liberales exhiben una mayor inclinación hacia la equidad y al cambio que aquellas personas que se identifican como conservadores.²³

Los líderes políticos, por lo general, representan a un colectivo que ha sido fundado sobre bases ideológicas que le distinguen de otros. Por esa razón, podemos esperar que la ideología del partido político que decide llevar a cabo reformas esté relacionada con los objetivos que trazan sus gobernantes y con las estrategias que seleccionan para alcanzarlos. Si continuamos con el ejemplo de las reformas iniciadas por Margaret Thatcher, su propuesta *Rolling back the state* estaba enmarcada en las creencias conservadoras que consideran que el rol del gobierno

the experience at the grassroots are frequently so wide as to provoke skepticism or—according to taste—cynicism”).

18 DAVID MCLELLAN, *IDEOLOGY* (1986).

19 ROBERT S. ERIKSON & KENT L. TEDIN, *AMERICAN PUBLIC OPINION: ITS ORIGINS, CONTENT, AND IMPACT* (6ta ed. 2003)

20 John T. Jost et al., *Political Ideology: Its Structure, Functions, and Elective Affinities*, 60 *ANNU. REV. PSYCHOL.* 307, 309 (2009) (citas omitidas).

21 Stanley Feldman, *Political Ideology*, en *THE OXFORD HANDBOOK OF POLITICAL PSYCHOLOGY* 591 (Leonie Huddy et al., eds., 2da ed. 2013) (traducción suplida).

22 M.K. Chin et al., *Political ideologies of CEOs: The Influence of Executives' Values on Corporate Social Responsibility*, 58 *ADMIN. SCI. QUARTERLY* 197 (2013).

23 Jost et al., *supra* nota 20.

debe ser uno mínimo y sus operaciones deben emular la disciplina de mercado.²⁴ Por ello, cuando se seleccionaron las estrategias, la reducción del tamaño del gobierno y el gerencialismo fueron algunas de las políticas públicas más sobresalientes en la propuesta. En el caso de Bill Clinton y Al Gore, esta administración se caracterizó por una desconfianza marcada hacia la administración pública poniendo en duda su eficiencia y efectividad. Según el profesor de política pública Donald Kettl, la reinención del gobierno prometida por Clinton y Gore fue transformándose a través de los dos términos presidenciales.²⁵ Sin embargo, en sus inicios tomaba forma como una ideología progresista impulsada por los llamados nuevos demócratas.²⁶ La simplificación de los procesos de compra fue uno de los logros reclamados durante esa primera fase.²⁷ El servicio al cliente, criticado por algunos por reducir el rol ciudadano a uno de cliente, también tuvo impacto al interior del gobierno federal.²⁸ No obstante, al perder el control de ambos cuerpos legislativos en su segundo término, la agenda reformista demócrata debió ser ajustada a la realidad de un nuevo Congreso republicano y conservador, cuyo objetivo principal era la reducción de la plantilla gubernamental.²⁹

C. *El uso de evidencia en el diseño de las reformas*

Las reformas también requieren un alto nivel de conocimientos especializados, técnicos y científicos. Si bien las reformas gubernamentales son promovidas e ideadas en el contexto de la actividad política, en gran medida, su impacto en la sociedad dependerá de si las acciones —leyes, órdenes ejecutivas, reglamentos— son adecuadas para atender el problema que se busca resolver. La compleja naturaleza del funcionamiento gubernamental no ofrece mucho espacio para improvisar sin que ello resulte en consecuencias adversas para la sociedad y para quien reforma. Por esa razón, los objetivos de las reformas y las acciones seleccionadas para alcanzarlos requieren también un grado de racionalidad, lejos de la retórica y de la ideología. Sin embargo, ese espacio de análisis en el cual la evidencia acumulada se impone sobre otras consideraciones es escaso y a menudo pasado por alto. Posiblemente por la misma razón, la evidencia acumulada a partir de los estudios de las reformas es también muy limitada. La mayoría de estos análisis se llevan a cabo años después de adoptadas las reformas con los datos que queden disponibles.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés), por las pasadas tres décadas, ha hecho un esfuerzo importante

²⁴ KETTL, *supra* nota 13.

²⁵ Véase *id.* en las págs. 22-34.

²⁶ *Id.* en la pág. 24.

²⁷ *Id.*

²⁸ *Id.* en las págs. 24-25.

²⁹ *Id.* en las págs. 25-26.

por identificar variables sociales, económicas y políticas que permitan hacer estudios comparados entre sus países miembros. Estas bases de datos, en alguna medida hacen posible medir el impacto, si alguno, de las diversas reformas gubernamentales en la economía, el buen vivir y la calidad democrática.³⁰

Aun así, metodológicamente resulta complicado atribuir los cambios únicamente a las acciones gubernamentales pues factores relacionados con el liderazgo y otras capacidades institucionales preexistentes también pueden afectar los esfuerzos reformadores. Otra limitación importante es la falta de continuidad de los datos sobre el desempeño gubernamental. El profesor Hood y la doctora Dixon delatan lo que ellos llaman una paradoja entre el reclamo de evidencia y la destrucción de datos.³¹ Los autores observan, en referencia al Reino Unido, que los gobiernos destruyen de forma sistemática la evidencia cuantitativa sobre la eficacia de su gestión o de sus políticas públicas, al modificar continuamente la forma de recoger datos y el tipo de datos que recogen.³² Como consecuencia de ello, es virtualmente imposible realizar comparaciones antes y después de las reformas para conocer si han funcionado.³³

Ese planteamiento resulta muy familiar en Puerto Rico, dado que los datos gubernamentales son prácticamente inexistentes, exceptuando algunos esfuerzos liderados por el Instituto de Estadísticas durante su difícil primera década y media de existencia, la cual se ha visto matizada por esfuerzos gubernamentales de limitar su capacidad institucional.³⁴ Por ejemplo, varias administraciones se han planteado como objetivo reducir el tamaño (costo-gasto) del gobierno, particularmente de la nómina. En el 2009, la Ley Núm. 7 dispuso que “en vista de la magnitud del componente de nómina, las reducciones mayores se concentrarán en esta partida”.³⁵ Sin embargo, los datos corroborables que evidencian si se redujo y en cuánto, han sido un enigma. No fue hasta el 2013, cuando la Oficina del Contralor

³⁰ Véase ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION & DEVELOPMENT, OPEN GOVERNMENT: THE GLOBAL CONTEXT AND THE WAY FORWARD, 20 (2016), *disponible en* https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government_9789264268104-en#page; ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION & DEVELOPMENT, HOW'S LIFE? 2017: MEASURING WELL-BEING (2016) *disponible en* https://read.oecd-ilibrary.org/economics/how-s-life-2017_how_life-2017-en#page3; ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION & DEVELOPMENT, NEW FORMS OF GOVERNANCE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT (2004) *disponible en* https://www.oecd-ilibrary.org/governance/new-forms-of-governance-for-economic-development_9789264015326-en.

³¹ CHRISTOPHER HOOD & RUTH DIXON, A GOVERNMENT THAT WORKED BETTER AND COST LESS? EVALUATING THREE DECADES OF REFORM AND CHANGE IN UK CENTRAL GOVERNMENT (2015).

³² *Id.* en la pág. 16.

³³ *Id.* en la pág. 4.

³⁴ Véase *El Instituto de Estadísticas demanda a Salud y al Registro Demográfico*, EL NUEVO DÍA (1 de junio de 2018), <https://www.elnuevodia.com/noticias/tribunales/nota/elinstitutodeestadisticasdemandaasaludyalregistrodemografico-2425706/>.

³⁵ Ley especial declarando estado de emergencia fiscal y estableciendo plan integral de estabilización fiscal para salvar el crédito de Puerto Rico, Ley Núm. 7 de 9 de marzo de 2009, 3 LPRA §§ 8791-8810.

de Puerto Rico y el Instituto de Estadísticas iniciaron un proyecto conjunto para recoger datos sobre los recursos humanos gubernamentales y divulgarlos.³⁶

Una forma aceptada de evaluar acciones gubernamentales —políticas y programas— es a través de la teoría de programas (en inglés, *program theory*). Se trata de “una teoría o modelo sobre cómo una intervención, como un proyecto, programa, estrategia, iniciativa o política, contribuye a incitar una cadena de resultados intermedios que eventualmente conducen a las metas deseadas”.³⁷ La teoría de programas consiste en dos componentes: una teoría [o explicación sobre los procesos] de cambio y una teoría de acción”.³⁸ La primera, la teoría de cambio, permite identificar los procesos sociales, económicos o políticos que, de acuerdo con la evidencia existente, estimulan el cambio en el comportamiento de las personas o en el funcionamiento de una organización o programa.³⁹ La segunda, “la teoría de acción o modelo lógico, explica cómo los programas o políticas propuestos activan el cambio”.⁴⁰ La fase en la que se formula una teoría de cambio permite explorar la literatura académica y técnica existente antes de decidir sobre las acciones gubernamentales. De esta forma, quienes diseñan políticas reformadoras dedican tiempo a identificar la evidencia que sustenta las acciones o políticas que proponen y se evita la problemática que señalaron Hood y Dixon.

El enfoque de la teoría de programas ofrece varias ventajas, por ejemplo: (1) visibiliza las razones para elegir un curso de acción sobre otro; (2) permite distinguir entre las actividades y resultados intermedios y el logro de la meta final; (3) facilita la monitoreo del progreso hacia la meta, permitiendo identificar y modificar a tiempo actividades que no producen los resultados esperados y ponen en riesgo el logro de la meta, y (4) requiere el recogido de datos o información que permite conocer y documentar el progreso, posibilitando la redacción de informes técnicos y artículos de investigación que permitan adelantar el conocimiento sobre las reformas gubernamentales.⁴¹

II. LAS REFORMAS GUBERNAMENTALES EN LA LITERATURA

Habiendo descrito el modelo que proponemos, pasamos a discutir algunas de las propuestas más importantes sobre las reformas gubernamentales y el desempeño. Los problemas de desempeño organizacional, en general, han sido objeto de estudio por décadas y, en el caso de las organizaciones gubernamentales, desde

³⁶ *Estadísticas de Puestos Ocupados en el Gobierno*, INSTITUTO DE ESTADÍSTICAS DE PUERTO RICO, https://estadisticas.pr/en/inventario-de-estadisticas/puestos_ocupados_en_gobierno (última visita 17 de abril de 2019).

³⁷ SUE C. FUNNEL & PATRICIA J. ROGERS, *PURPOSEFUL PROGRAM THEORY: EFFECTIVE USE OF THEORIES OF CHANGE AND LOGIC MODELS XIX* (2011) (traducción suplida).

³⁸ *Id.* (traducción suplida).

³⁹ *Id.*

⁴⁰ *Id.* (traducción suplida).

⁴¹ Véase *id.* en las págs. 60-61.

finales de la década de los ochenta ha habido una tendencia a adoptar los métodos y técnicas que el sector privado ha utilizado para mejorar su desempeño.⁴² Sin embargo, algunos autores plantean que la retórica política del sector gubernamental limita el beneficio o utilidad de estas. El profesor Moynihan menciona que a menudo “los líderes gubernamentales . . . persiguen obtener beneficios simbólicos más que potenciales beneficios instrumentales de las reformas”.⁴³ Esto significa que a menudo las reformas son diseñadas desde una perspectiva del mercadeo político, con poco contenido sustantivo orientado a la transformación. Por esa razón, no debe extrañarnos que las mismas, particularmente en el caso de Puerto Rico, se anuncien con gran entusiasmo y cobertura mediática para luego desaparecer de la discusión pública con muy pocos logros que reclamar.

De la literatura acumulada por los pasados cuarenta años, surgen elementos del funcionamiento de las organizaciones que parecen incidir en la productividad. El profesor austriaco Peter Drucker ha resaltado la importancia de las capacidades gerenciales y la profesora de Harvard, Rosabeth Moss Kanter, ha enfatizado el valor del liderazgo.⁴⁴ Por su parte, el profesor canadiense, Henry Mintzberg, atribuye un peso importante al diseño de las estructuras mientras que el académico de organizaciones, Peter Senge, ha apuntado a la importancia del aprendizaje continuo como fundamento para alcanzar el desempeño óptimo.⁴⁵ Las propuestas de estos y otros estudiosos pueden resumirse en cinco áreas que inciden en el desempeño de las organizaciones: (1) estrategia, (2) estructura, (3) procesos, (4) sistemas, y (5) personas.⁴⁶ De hecho, los cinco elementos tienen fuertes vínculos entre sí, por lo que atender uno de ellos de forma aislada, sin tomar en consideración los demás, puede neutralizar los esfuerzos de transformación de una organización para mejorar su desempeño.

Por su parte, las “*estrategias*, [en el contexto gubernamental,] se refieren a la misión y objetivos plasmados . . .” en las leyes orgánicas y los planes que se establecen para alcanzarlos.⁴⁷ Su importancia en la gestión y transformación de los organismos gubernamentales reside en el sentido de dirección y urgencia que da a las actividades de un gobierno, agencia o programa.⁴⁸ Asimismo, las *estructuras*

⁴² Véanse Richard C. Box, *Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice*, 29 AM. REV. PUB. ADMIN. 19 (1999); DEPT. ECON. & SOC. AFFAIRS, UN, WORLD PUBLIC SECTOR REPORT: GLOBALIZATION AND THE STATE: 2001 (2001).

⁴³ DONALD P. MOYNIHAN, *THE DYNAMICS OF PERFORMANCE MANAGEMENT: CONSTRUCTING INFORMATION AND REFORM* 80 (2008) (traducción suplida).

⁴⁴ ROSABETH MOSS KANTER, *MEN AND WOMEN OF THE CORPORATION* (1993); PETER DRUCKER, *THE ESSENTIAL DRUCKER* (2001).

⁴⁵ PETER M. SENGE, *THE FIFTH DISCIPLINE: THE ART & PRACTICE OF THE LEARNING ORGANIZATION* (1990); HENRY MINTZBERG, *STRUCTURE IN FIVES: DESIGNING EFFECTIVE ORGANIZATIONS* (1993).

⁴⁶ JAY GALBRAITH ET AL., *DESIGNING DYNAMIC ORGANIZATIONS* 3-5 (2001).

⁴⁷ *Id.* en la pág. 3.

⁴⁸ Rhys Andrews et al., *Strategy Content and Organizational Performance: An Empirical Analysis*, 66 PUBLIC ADM. REV. 53, 68 (2006).

gubernamentales han sido históricamente el elemento más estudiado de todos.⁴⁹ Ellas determinan la distribución del poder formal a través de los diversos niveles o jerarquías de autoridad, la forma en que se distribuye y organiza el trabajo y las coordinaciones necesarias dentro y fuera de la organización para lograr un resultado.⁵⁰ Los *procesos de trabajo*, en cambio, son la secuencia de tareas y decisiones que deben llevarse a cabo —algunas por seres humanos y otras por máquinas— para producir un resultado. En el caso de los organismos gubernamentales, a menudo la ineficiencia se debe a la falta de agilidad en los procesos. Los *sistemas* consisten en rutinas formales que vinculan a las personas, las máquinas y otros recursos en los procesos de trabajo. Esto se refiere a los sistemas de compensación, de aprendizaje, de utilización de los recursos fiscales, de tecnología y la forma en que se vinculan entre sí. Finalmente, las *personas* son los recursos humanos del gobierno, quienes aportan sus destrezas y conocimientos en la ejecución del trabajo. Son, además, la alta y mediana gerencia responsables de planificar, supervisar y dirigir el trabajo de la organización. De estos elementos establecidos, las estructuras y los procesos son los que han generado el mayor interés de las propuestas reformadoras. A continuación, discutimos alguna literatura pertinente a estas cinco áreas.

A. *Las estructuras*

Por lo general, en una reorganización gubernamental se busca modificar las estructuras para obtener mayor eficiencia, agilidad o para aumentar la capacidad para ofrecer nuevos servicios. El profesor belga, Van de Walle, identifica dos tendencias principales en las reformas estructurales: la segregación y la reagregación de unidades.⁵¹ Las primeras son reformas dirigidas a “romper y descentralizar las agencias de gran tamaño . . . en busca de una mayor capacidad para manejarlas”.⁵² Para ello, se utilizan varias estrategias, entre ellas la agencificación (en inglés, *agencification*), la subcontratación o privatización y la descentralización.⁵³

La *agencificación* o la tendencia a la creación de agencias autónomas se observó en Puerto Rico entre el 1975 y el 2000. En 1975 había alrededor de setenta y siete organismos públicos en la Rama Ejecutiva. Ya para el 2000 había 144 organismos públicos.⁵⁴ En cambio, la *subcontratación* y *privatización* fueron parte de las

⁴⁹ Véanse COLIN CAMPBELL & PETERS, B. GUY, ORGANIZING GOVERNANCE, GOVERNING ORGANIZATIONS (1988); DAVID OSBORNE & TED GAEBLER, REINVENTING GOVERNMENT (1993); THOMAS H. STANTON & BENJAMIN GINSBERG, MAKING GOVERNMENT MANAGEABLE (2004).

⁵⁰ MINTZBERG, *supra* nota 45, en la pág. 87.

⁵¹ Steven Van de Walle, *Reforming Organizational Structures*, en THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC SECTOR REFORM (Steven Van de Walle & Sandra Groeneveld eds., 2016) (Los términos en inglés que utiliza el autor en el artículo son *disaggregation* y *reaggregation*).

⁵² *Id.* en la pág. 132.

⁵³ *Id.*

⁵⁴ Véase Gráfica 2.

estrategias reformadoras de 1993 al 2000. Los servicios de salud y de telefonía, entre otros, pasaron a ser ofrecidos por el sector privado y la administración de los residenciales públicos fue subcontratada.⁵⁵ La *descentralización y autonomización* buscan transferir autoridad y discreción a niveles inferiores. Puede tratarse de una transferencia de poderes del nivel central al municipal como fue el caso de la *Ley de municipios autónomos*.⁵⁶ También es el caso de la más reciente reforma educativa, dispuesta por la *Ley de reforma educativa de Puerto Rico* que busca transferir mayor autonomía a las regiones educativas.⁵⁷

La desegregación como mecanismo de cambio tiene sus limitaciones. La más importante es la fragmentación que se produce al crear nuevas estructuras o al privatizar o subcontratar servicios gubernamentales. Esa división de responsabilidades que ocurre cuando se desegregan programas de una agencia, si excede la capacidad de gestión del gobernante, sin duda afectará la capacidad de conducción del gobierno.⁵⁸ Otra limitación es la pérdida de agilidad para responder a eventos que requieran una respuesta rápida por parte del gobernante, lo que requerirá un esfuerzo mayor para activar y redirigir múltiples agencias o niveles de gobierno hacia un nuevo objetivo o propósito nacional.

Por otro lado, la reagregación de agencias busca reducir la fragmentación excesiva de responsabilidades gubernamentales, utilizando como criterio unificador el sector o área de servicios de las agencias que se busca reintegrar. Generalmente, la estrategia persigue fortalecer la coordinación de servicios relacionados entre sí y aumentar la capacidad para prestar nuevos servicios. Por eso, Van de Walle considera que las reformas estructurales operan como un péndulo que se mueve de la desegregación a la reagregación y de vuelta a la desegregación.⁵⁹

Un ejemplo de la reagregación de agencias fue el ocurrido en el contexto de la reorganización de 1993 al 2000. La propuesta consistió en reagrupar 144 agencias de la Rama Ejecutiva bajo dieciséis departamentos y la Oficina del Gobernador. Con la creación de los departamentos sombrilla, se aspiraba a detener el crecimiento del gobierno y a reducir la cantidad de jefes de agencia que respondían directamente al gobernante.⁶⁰

⁵⁵ Ley orgánica de la Administración de Vivienda Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 66 del 17 de agosto de 1989, 17 LPRÁ § 1001-1014 (2012).

⁵⁶ Ley de municipios autónomos de Puerto Rico, Ley Núm. 81-1991, 21 LPRÁ § 4001 (2014 & Supl. 2018).

⁵⁷ Ley de reforma educativa de Puerto Rico, Ley Núm. 85-2018, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-85-29-Mar-2018.pdf> (última visita 17 de abril de 2019).

⁵⁸ YOLANDA CORDERO NIEVES ET AL., ESTUDIO DE LA ORGANIZACIÓN Y EL DESEMPEÑO EN LA RAMA EJECUTIVA (2015), disponible en <http://www.bvirtual.ogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/reogGubernamental/PDF/Estudios%20comisionados%20por%20OGP/OD-2015.pdf>.

⁵⁹ Van de Walle *supra* nota 51, en la pág. 140.

⁶⁰ LEONARDO SANTANA RABELL, FULGOR Y DECADENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PUERTO RICO (1994).

Los mecanismos más comunes para reagrupar agencias son: consolidación, departamentalización, nacionalización y regubernamentalización.⁶¹ La *consolidación* de agencias convierte varias agencias relacionadas en un organismo.⁶² En ese caso, las agencias que existían previo a la consolidación desaparecen. En el caso de la *departamentalización*, las agencias pasan a ser departamentos o negociados con cierta discreción y autonomía especializada bajo una agencia sombrilla que posee la autoridad administrativa y programática.⁶³ La *nacionalización* se refiere a la adquisición, por parte del gobierno, de entidades privadas cuyos servicios se consideran deben ser parte de la función gubernamental.⁶⁴ La *regubernamentalización* se refiere a recuperar el control de servicios subcontratados o a reglamentar actividades privadas que fueron previamente desreglamentadas.⁶⁵

La reagregación de agencias por lo general busca fortalecer la coordinación de las operaciones gubernamentales. En el caso de la consolidación y la departamentalización, estas también se utilizan para reducir gastos administrativos. La reagregación de agencias como mecanismo de control de la gestión gubernamental también tiene limitaciones. Si bien la centralización de funciones sencillas o de moderada complejidad, puede resultar en una operación más eficiente, la centralización de funciones complejas bajo una figura de autoridad puede resultar en una estructura ingobernable.

B. Los procesos

En realidad, no es común anunciar reformas de procesos. Sin embargo, los procesos gubernamentales son posiblemente la mayor fuente de ineficiencias del gobierno. Las reformas que buscan impactar los procesos, por lo general, aspiran a lograr una mayor agilidad en la respuesta gubernamental a las solicitudes de servicios internos y externos.⁶⁶ Un proceso se refiere a una serie de actividades o tareas interrelacionadas, que utilizan recursos de la organización y se llevan a cabo con el propósito de producir un bien o servicio.⁶⁷ Los procesos gubernamentales tienden a ser más extensos que otros con propósitos similares en el sector privado. Esto obedece, mayormente, a los controles internos que se requieren para asegurar que los recursos públicos sean utilizados de forma legítima. Aun así, se reconoce que el poco cuidado y análisis que la gerencia gubernamental le concede a las decisiones sobre qué controles internos establecer y dónde, les ha impuesto una pesada carga a los procesos de trabajo del gobierno. A modo de ejemplo, años

61 Van de Walle, *supra* nota 51, en las págs. 131-43.

62 *Id.* en la pág. 136.

63 *Id.* en la pág. 138.

64 *Id.* en la pág. 139.

65 *Id.* en la pág. 140.

66 TRISTAN BOUTROS & JENNIFER CARDELLA, THE BASICS OF PROCESS IMPROVEMENT 8 (2016).

67 *Id.* en la pág. 2.

atrás, una organización gubernamental me solicitó revisar algunos de sus procesos. Del análisis, encontramos que, para expedir la certificación solicitada por el ciudadano, la petición pasaba por tres personas administrativas: una especialista, que era quien hacía el trabajo, y tres revisores, incluyendo la directora de la unidad. Estas tres personas *controlaban* —registraban en un libro— el documento en sus áreas de trabajo y de las tres revisoras, dos colocaban sus iniciales y una firmaba, pero solo una de ellas realmente verificaba el trabajo. Este es un proceso típico del gobierno. Por ello, las reformas para simplificar procesos administrativos han ganado fuerzas en las últimas décadas, particularmente, las que buscan desreglamentar y las que incorporan el uso de las tecnologías de información y comunicaciones en los procesos de trabajo.

Una de las funciones principales del gobierno es la fiscalización de ciertas actividades para las cuales emite permisos, licencias, o autorizaciones. Esa acción del estado está enmarcada en reglamentos. El hecho de que la confección de un reglamento no vaya acompañada del diseño del manual de procedimientos, ha creado procesos sumamente extensos, complejos, engorrosos y costosos. Por esa razón, la desreglamentación o la simplificación administrativa, surge como una forma atractiva de mejorar las operaciones gubernamentales si lo que se busca es mayor agilidad y eficiencia.

“La simplificación administrativa es una herramienta para revisar y simplificar la reglamentación gubernamental [existente]”.⁶⁸ Es también la forma de corregir la acumulación de un alto volumen de reglamentos aplicables a alguna actividad privada o pública sobre la cual el Estado tiene la responsabilidad de fiscalizar. La OECD identificó algunas condiciones para el éxito de estas reformas. El organismo considera importante medir el costo y tiempo de los procesos antes y después de implantados los cambios.⁶⁹ De esa forma, se podrá saber a ciencia cierta si estos producen los resultados esperados. También, sugieren que estos esfuerzos, en lugar de hacerlos de forma aislada, se formalicen bajo una estructura de coordinación y monitoría a cargo de los proyectos.⁷⁰ Sugieren, además, una evaluación de *valor por dinero* a través de una estrategia de evaluación que debe ser establecida al inicio de los proyectos.⁷¹

El gobierno electrónico es posiblemente la innovación de mayor impacto en el sector público pues posibilita la flexibilidad y el trabajo colaborativo, como nunca antes había sido posible, a un costo razonable.⁷² En la primera década de este siglo, el énfasis fue colocar los servicios al alcance de los ciudadanos de forma

68 OECD, CUTTING RED TAPE: WHY IS ADMINISTRATIVE SIMPLIFICATION SO COMPLICATED? 9 (2010) (traducción suplida).

69 *Id.*

70 *Id.* en la pág. 10.

71 *Id.*

72 DAVID McNABB, THE NEW FACE OF GOVERNMENT 157-74 (2009), disponible en <https://ebookcentral.proquest.com/lib/uprrp-ebooks/reader.action?docID=427065&ppg=1>.

ágil y expedita a través de la Internet.⁷³ Esto dio lugar a la automatización de los procesos rutinarios. En la segunda década, la expectativa es que a través del gobierno electrónico se logre mayor transparencia y acceso a la información; que sea un mecanismo para que los gobernantes rindan cuentas; y que propicie nuevos espacios de participación ciudadana. Sin embargo, varios factores han limitado su desarrollo y adopción, entre ellos, el alto costo de la programación, implantación y mantenimiento de los sistemas de información electrónica y de comunicaciones, lo que ha hecho que los avances, especialmente en países con menos recursos, no sean los esperados. A ello se suma la resistencia natural al cambio por parte de empleados y supervisores, que prefieren continuar haciendo lo que conocen y dominan en lugar de arriesgarse a cometer errores mientras aprenden las nuevas formas de trabajar. Reino Unido, Canadá, Estados Unidos y Australia han sido, por las últimas décadas, gobiernos vanguardistas en explorar el potencial del gobierno electrónico.⁷⁴ En Latinoamérica, Chile ha sido el modelo a seguir.⁷⁵ En general, las reformas de procesos tienden a ser incrementales, lo que permite la evolución y desarrollo de una cultura digital de forma natural y menos costosa. Sin embargo, en el caso de Puerto Rico, el gobierno electrónico ha enfrentado grandes discontinuidades que impiden lograr avances transformadores. Esto, posiblemente, porque no parecen ser suficientemente atractivas para los líderes políticos desde la perspectiva de la retórica y el mercadeo. Para lograr un impacto visible, se requiere una gran inversión de recursos fiscales y humanos, además de asumir los riesgos que conllevan los proyectos de tecnología. Por esa razón, pocas veces se anuncian reformas tecnológicas, y más bien los cambios se incorporan a las reformas estructurales.

De la mano con las reformas estructurales y de procesos, a menudo es necesario modificar la infraestructura física. Los espacios de las oficinas gubernamentales tradicionalmente son organizados a partir de consideraciones que poco tienen que ver con la eficiencia de los procesos que allí se llevan a cabo. Algunos criterios comunes son la cantidad de empleados, la asignación original a un espacio décadas antes, o las relaciones personales entre los que asignan el espacio y los que podrían ocuparlo, entre otras. Sin embargo, desde disciplinas como la ingeniería industrial, apoyados por la arquitectura, existen condiciones óptimas para utilizar los espacios, que toman precisamente en consideración el flujo de visitantes y empleados y el uso de espacios seguros para los documentos y equipos de valor.⁷⁶ Un cambio importante en términos de los espacios para la prestación de servicios se observó en el Departamento de Hacienda, en su edificio central. Hasta el 2003, los contribuyentes debían ir de una oficina a otra, y de un piso a otro para completar un trámite. Con la ayuda de la tecnología y la redistribución del espacio fue posible crear mejores condiciones de espera para los visitantes, reduciendo

73 Véase POLLITT & BOUCKAERT, *supra* nota 2.

74 *Id.*

75 OECD, ESTUDIOS DE LA OECD SOBRE POLÍTICAS DE INNOVACIÓN: CHILE 35 (2007).

76 FRANCIS DUFFY ET AL., PLANNING OFFICE SPACE (1977).

significativamente la necesidad de trasladarse a varias oficinas.⁷⁷ Esta mejora utilizó el modelo de *one-stop-shop*. Este modelo es definido como el ofrecimiento, en un solo lugar, de múltiples y distintas transacciones que guardan relación.⁷⁸ La idea es, precisamente, reducir el tiempo y la movilidad necesaria para completar trámites interrelacionados y que, a menudo, algunos son prerequisites de otros.⁷⁹ El mismo concepto se utiliza en la prestación de servicios por vía telefónica o Internet. En 2015, el Departamento de Hacienda llevó a cabo un importante esfuerzo por crear un punto único de servicio telefónico que permitiera resolver el problema del contribuyente en una llamada.⁸⁰ La tecnología para el manejo de casos permitió avanzar hacia ese objetivo.⁸¹

III. LAS REFORMAS GUBERNAMENTALES DE PUERTO RICO

A través de los últimos setenta años, se han intentado docenas de reformas de casi todo tipo. Varias de las iniciativas para reformar la organización de la Rama Ejecutiva se establecieron mediante legislación a esos efectos en los años 1949, 1968, 1993, 2009 y más recientemente en el 2018. La reorganización del 1968, firmada por Roberto Sánchez Vilella y enmendada por Luis A. Ferré, produjo varias recomendaciones que, si bien no pudieron implantarse todas en esos cuatrienios, se implantarían en los años subsiguientes. Entre ellas, la creación de una Secretaría Técnica de Planificación y Presupuesto adscrita a la Oficina del Gobernador (hoy Oficina de Gerencia y Presupuesto y Junta de Planificación), la descentralización del sistema de personal y la creación de la Administración de Servicios Generales, entre otras.⁸² El profesor puertorriqueño de Administración Pública, Dr. Santana Rabell, concluye que esta reorganización se caracterizó por la consolidación, reestructuración y transferencia de agencias.⁸³

Pocos años más tarde, Rafael Hernández Colón firmaría la Ley Núm. 71 del 1976, en la que derogó la Comisión creada en 1968 y dispuso que se llevaría a cabo una reforma integral para replantear la composición de la Rama Ejecutiva y así

77 La autora conoció el Proyecto mientras laboraba en la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

78 DIAN BONEV, WHAT IS THE CURRENT RELEVANCE OF THE "ONE-STOP-SHOP" CONCEPT IN THE FIELD OF INDIRECT TAXATION IN THE EUROPEAN UNION AND WHAT SHOULD IT BE IN THE FUTURE? 7 (2014) (Tesis de Maestría de la Universidad de Tilburg, Holanda) disponible en <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=134282>.

79 *Id.* en la pág. 4.

80 Aurora Sotográs, *Hacienda Responde: Un modelo innovador de servicio al ciudadano en Puerto Rico*, en XXI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD (2016), disponible en

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/ce-docbib/con5_uibd.nsf/1BBCA27A4F9F8C4F0525820C006E281C/\\$FILE/sotosal.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/ce-docbib/con5_uibd.nsf/1BBCA27A4F9F8C4F0525820C006E281C/$FILE/sotosal.pdf).

81 *Id.*

82 Ley de reorganización de 1968, Ley Núm. 113 de 21 de junio de 1968, 1968 LPR 255; LEONARDO SANTANA RABELL, FULGOR Y DECADENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PUERTO RICO 148-49 (1994) (donde se discute en detalle el Informe de la Comisión de Reorganización de 1971).

83 SANTANA RABELL, *supra* nota 82, en la pág. 151.

aumentar la eficiencia, lograr economías y mayor agilidad en la prestación de servicios.⁸⁴ El tiempo también traicionó al gobernador Hernández Colón quien apenas logró crear un comité que no alcanzó a rendir su informe.⁸⁵

En 1977 se enmendó la *Ley de reorganización de 1976* para crear una Comisión que tendría a su cargo llevar a cabo los estudios necesarios y recomendar al gobernador las acciones de reorganización.⁸⁶ La Comisión entregó su informe en 1980, recomendando un esquema organizacional para la Rama Ejecutiva cuyo propósito era centralizar el control de las decisiones y operaciones del gobierno en el Gobernador.⁸⁷ Sobre estas recomendaciones, el Dr. Leonardo Santana Rabell concluiría que las recomendaciones obedecían al reconocimiento del crecimiento desarticulado de la Rama Ejecutiva, lo que tuvo el efecto de reducir la capacidad del gobernante para supervisarla, coordinarla y controlarla.⁸⁸ La solución al problema fue la reagregación y departamentalización de agencias, a lo que se le ha llegado a conocer como los departamentos sombrillas. De acuerdo con Santana Rabell, “la propuesta de los ‘departamentos sombrilla’ representa la más completa centralización de funciones, responsabilidades y poder en manos de un reducido número de zarres”.⁸⁹

La Ley Núm. 5 del 1993, firmada por el gobernador Pedro Rosselló González, sería el tercer intento legislativo por reformar la Rama Ejecutiva.⁹⁰ Nuevamente, se buscaría efectividad, eficiencia y agilidad en la prestación de servicios públicos. Sin embargo, en ese nuevo intento, se buscaba también reducir el gasto público, promover el sector privado en la economía, simplificar los reglamentos, procesos y estructuras que regulan la actividad privada y transferir funciones del Gobierno central a los gobiernos municipales.⁹¹ Esta reorganización ha sido posiblemente la más exitosa desde la reorganización de 1949. En lugar de establecer un consejo asesor externo, fue el propio Gobierno el que definió el alcance de la reorganización con el apoyo de consultores externos. El Gobierno destacó entre sus objetivos: un gobierno facilitador, la desreglamentación, los departamentos sombrilla, la *desgubernamentalización* y un nuevo modelo económico. La reagregación de agencias bajo departamentos sombrilla fue, en teoría, el mayor acierto porque buscaba reducir la cantidad de jefes de agencia que le responden al gobernante y tenía también el potencial de reducir la fragmentación de la Rama. Sin embargo, si bien solo los jefes de la agencia sombrilla se reportaban al gobernador, en la práctica,

84 Ley de reorganización de 1976, Ley Núm. 71 de 30 de mayo de 1976, 3 LPRA §§ 1551-1567 (2011 & Supl. 2018).

85 SANTANA RABELL, *supra* nota 82, en la pág. 157.

86 3 LPRA § 1555.

87 SANTANA RABELL, *supra* nota 82, en la pág. 158.

88 *Id.* en la pág. 159.

89 *Id.* en la pág. 162.

90 Ley de reorganización ejecutiva de 1993, Ley Núm. 5-1993, 1993 LPR 14.

91 *Id.* en la pág. 15; SANTANA RABELL, *supra* nota 82, en la pág. 174.

al aplicar “el mismo modelo de organización a todos los departamentos sectoriales, a pesar de las evidentes diferencias substantivas en la naturaleza de [e]stos”,⁹² no produjo la eficiencia y agilidad que se perseguía pues las agencias solo cambiaron de lugar en el organigrama. Tampoco hubo cambios significativos en los procesos y relaciones internas dentro de las nuevas sombrillas y tampoco se redujo el número de agencias. Por el contrario, en 1993 hubo 133 agencias y en el 2000, 144.⁹³ Otra innovación adoptada durante el cuatrienio de Pedro Rosselló fue la subcontratación de funciones y la privatización de organismos públicos, lo que representó un cambio de paradigma en la forma de prestar servicios. La *desgubernamentalización* propició la venta de negocios o empresas públicas al sector privado, así como la subcontratación de servicios públicos a empresas privadas. No obstante, en el caso de los proveedores privados de servicios, la falta de supervisión adecuada resultó en la pérdida del control gubernamental y problemas de corrupción que subsisten al presente.⁹⁴ Otra iniciativa importante fue la desreglamentación o eliminación de cientos de reglamentos obsoletos o excesivamente burocráticos.⁹⁵

Además de las reformas organizativas, también ha habido dos iniciativas importantes para crear un sistema de salud: la primera en 1957, conocida como el Plan Arbona, para crear un sistema de salud regional y “delegar a las regiones la autoridad del cuidado médico y preventivo”;⁹⁶ y la segunda, en 1993, *la Tarjeta de Salud* que sustituyó el modelo Arbona por una cubierta de servicios de salud pagada por el gobierno, pero administrada y ejecutada por el sector privado. Además, transfirió al sector privado varias facilidades regionales de servicios de salud.⁹⁷

La búsqueda de un mejor desempeño en la educación pública también ha ocupado a los gobernantes. En 1973 se modificó el calendario escolar, que consistía en dos semestres y el verano para dar paso a los quinmestres, una modalidad en la que las materias se dividían, ya no en semestres, sino en cinco periodos cortos continuos de enseñanza.⁹⁸ Esta resultó ser una iniciativa controversial que sería eliminada en el 1980. En 1990, se creó una nueva estructura educativa de regiones

92 ELIEZER CURET CUEVAS, *EL DESGOBIERNO DE ROSSELLÓ Y CIFUENTES* 245 (1996).

93 Véase Gráfica 1.

94 Sandra Rodríguez Cotto, *Once residenciales sin administrador*, *EL NUEVO DÍA* (27 de marzo de 2003), <http://www.adendi.com/archivo.asp?num=546138&year=2003&month=3&keyword=Once%20residenciales%20sin%20administrador>; María De los Milagros, *Desentendido Vivienda de lo que sucede en residenciales*, *NOTICEL* (20 de febrero de 2016), <https://www.noticel.com/la-calle/desentendido-vivienda-de-lo-que-sucede-en-residenciales/610311465>.

95 Véase SANTANA RABELL, *supra* nota 82, en la pág. 182.

96 Norman Maldonado, *Historia de los servicios de salud pública: Una visión desde 1900 hasta el inicio de la regionalización*, 2 *GALENUS* 1 (2008), disponible en <http://www.galenusrevista.com/?Historia-de-los-servicios-de-salud>.

97 Ley de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico, Ley Núm. 72-1993, 24 *LPRA* §§ 7001-7054 (1999) (derogada 2017).

98 Véase Ramón A. Cruz, *Plan de Quinmestres: Un proyecto de reforma educativa*, 38 *REV. EDUC.* 19 (1973).

y un Consejo de Educación General que velarían por el cumplimiento con los estándares de calidad.⁹⁹ Luego, en 1999, se buscaría promover la descentralización administrativa y dar paso a las escuelas de la comunidad.¹⁰⁰ Recientemente, se aprobó la Ley Núm. 85-2018, *Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico*, con la misma aspiración de las últimas dos reformas: descentralizar y dar mayor autonomía a las regiones.¹⁰¹ En balance, el modelo centralizado de educación no ha logrado los resultados esperados en el nivel de aprovechamiento de sus estudiantes. Parecería que existe consenso entre los diversos gobernantes en cuanto a que la solución es la descentralización. Sin embargo, ha resultado muy difícil lograrla, entre otras cosas, porque conlleva la descentralización del poder hacia las regiones o distritos, algo que tiende a preocupar a los funcionarios y gobernantes por las implicaciones políticas que tiene la pérdida de control directo sobre recursos humanos, fiscales y físicos.

En las pasadas décadas han sido múltiples los esfuerzos reformadores, y solo mencionamos algunos de los que mayor impacto han tenido en los ciudadanos, bien sea por sus atributos o por sus defectos. Sin embargo, la gran pérdida para el país es la ausencia de indicadores que midan cómo las condiciones de vida y la economía mejoran a la par con esos cambios. Al no contar con una cultura de medición de resultados y descansar en reclamos de retórica política o ideológicos, es difícil aprender de los errores, lo que nos lleva a continuar con nuevas reformas que, a menudo, lucen peligrosamente similares a reformas anteriores que no lograron resolver los problemas del país.

A. *La reorganización de las agencias de seguridad para atender el problema de la criminalidad*

La criminalidad ha sido un problema social recurrente. En la década de los setenta, se registraron anualmente sobre 400 asesinatos; mientras que, en la década de los noventa, la cifra llegaría a 995 asesinatos.¹⁰² Desde entonces, con fluctuaciones importantes, nunca ha habido menos de 600 asesinatos en un año, lo que coloca a Puerto Rico entre los países más violentos de la región.¹⁰³ La forma de

⁹⁹ Ley orgánica del Departamento de Educación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 68 de 28 de agosto de 1990, 3 LPRÁ §§ 143a-146a (2017) (derogada 2018).

¹⁰⁰ Ley orgánica del Departamento de Educación de Puerto Rico, Ley Núm. 149-1999, 3 LPRÁ §§ 143a-150c (2000) (derogada 2018).

¹⁰¹ Ley de reforma educativa de Puerto Rico, Ley Núm. 85-2018, <http://www.oslpr.org/2017-2020/leyes/pdf/ley-85-29-Mar-2018.pdf>.

¹⁰² Gladys Valentín González, *Distribución geográfica de asesinatos en Puerto Rico en el 2011: Fase II Enfoque geográfico-temporal y socioeconómico*, 1(2) Rev. [IN]Genios (2015), disponible en <http://www.ingeniosupr.com/vol-12/2015/1/26/distribucion-geografica-de-asesinatos-en-puerto-rico-en-el-2011-fase-ii-enfoque-geografico-temporal-y-socioeconomico>.

¹⁰³ Véase CyberNews, *Puerto Rico sigue en la lista de lugares violentos del FBI*, NOTICEL (20 de marzo de 2018), <https://www.noticel.com/la-calle/policiacas/puerto-rico-sigue-en-la-lista-de-lugares-violentos-del-fbi/718829506>; Tamara Gil, *La ola de violencia que asola Puerto Rico, uno de los territorios con más asesinatos de Estados Unidos y a la par de países como México*, BBC (16 de enero de 2019),

atender el problema ha variado según el gobernante de turno y en algunas instancias, las soluciones han incluido reformas estructurales o procesales. Los llamados planes anticrimen pueden incluir cambios en estrategias, como también cambios en las estructuras de mando. En la administración de Pedro Rosselló González, en términos estructurales y como parte de su reorganización de la Rama Ejecutiva, se creó la Comisión de Seguridad y Protección Pública, como una sombrilla.¹⁰⁴ Esa sombrilla integró a la Policía, el Cuerpo de Bomberos, la Agencia Estatal de la Defensa Civil y la Guardia Nacional. Las agencias que pasaron a la Comisión se mantuvieron intactas, pues conservaron su autoridad y discreción sobre la formulación de políticas y el uso de recursos humanos y fiscales.¹⁰⁵ De acuerdo con Curet Cuevas, aunque el gobernador deseaba poner a cargo de la Comisión al Jefe de la Policía, finalmente optó por dejar la autoridad de cada uno intacta, es decir, “cambió el proyecto a una Comisión de Seguridad Pública en la cual uno de los cuatro miembros era el Presidente, pero todos eran iguales en poder, no quedaban subordinados y retenían su autonomía operacional”.¹⁰⁶

Durante la gobernación de Sila M. Calderón Serra, la criminalidad continuó ocupando los titulares de prensa y creando presión sobre su administración.¹⁰⁷ Su estrategia estructural fue la creación de la Oficina para el Control de Drogas de Puerto Rico, con un director que se conoció como el Zar Anti-Drogas y un Consejo Asesor.¹⁰⁸ La nueva Oficina ejercía funciones de coordinación con todos los departamentos de la Rama con el objetivo de articular acciones preventivas, salubristas y punitivas.¹⁰⁹

Al advenir al poder el gobernador Aníbal Acevedo Vilá y enfrentar el viejo problema de la criminalidad, una de sus primeras acciones fue la eliminación de la Oficina del Control de Drogas.¹¹⁰ Formuló su programa Castigo Seguro, el cual enfatizó en mejorar los procesos, especialmente la investigación criminal, con miras a aumentar los casos esclarecidos y las convicciones por delitos criminales.¹¹¹

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46869581>; *Puerto Rico entre los 10 países más violentos de Latinoamérica*, PRIMERA HORA (22 de enero de 2018), <https://www.primerahora.com/noticias/policia-tribunales/nota/puertoricentrelos10paisemasviolentosdelatinoamerica-1264947/>.

104 Plan de Reorganización Núm. 2 de 9 de diciembre de 1993, 3 LPR Ap. V arts. I-IX (2011).

105 *Id.*

106 CURET CUEVAS, *supra* nota 94, en la pág. 247.

107 *E.g.*, Rebecca Banuchi, *Gobernadora activa la guardia nacional*, PUERTO RICO HERALD (19 de julio de 2004), <http://www.puertorico-herald.org/issues/2004/vol8n30/Media3-es.html>.

108 Para crear la Oficina de Control de Drogas de Puerto Rico, Ley Núm. 3-2001, 3 LPR §§ 2401-2411 (2011) (derogada 2005).

109 Exposición de motivos, Para crear la Oficina de Control de Drogas de Puerto Rico, Ley Núm. 3-2001, 2001 LPR 13, 14-16.

110 Exposición de motivos, Ley de la Administración de servicios de salud mental y contra la adicción, Ley Núm. 53-2005, 2005 LPR 185, 185-88.

111 OGP, *Resultados de la gestión gubernamental. Área protección y seguridad*, OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO (28 de marzo de 2019),

Por su parte, Luis Fortuño Buset propondría su programa Golpe al Punto, con la ayuda de personal investigativo de las agencias federales para llevar a cabo operativos conjuntos en áreas de alta incidencia criminal.¹¹² Alejandro García Padilla dio énfasis a acciones para motivar a los recursos humanos.¹¹³ Algunas de las medidas fueron: aumentar el salario y la aportación al plan médico de los policías, pagar los excesos de licencias de enfermedad acumuladas y adquirir equipo y tecnología.¹¹⁴

En el 2017 hubo 710 asesinatos u homicidios voluntarios, 209 violaciones por la fuerza y 7,949 escalamientos.¹¹⁵ Es evidente que las reorganizaciones de las estructuras de seguridad efectuadas en las pasadas décadas no han sido suficientes para reducir la criminalidad. Sin embargo, esto no debe sorprender a nadie. La expectativa de que un mero cambio en las estructuras de una agencia pueda resolver un problema social de gran complejidad es, cuando menos, irrazonable. Lo que debe sorprendernos es que se continúe apostando a los cambios estructurales sin ampliar el alcance del análisis del problema.

Si aplicamos el modelo presentado en la primera parte del presente artículo, observamos que los cambios estructurales que se han logrado implantar son esencialmente elementos retóricos e ideológicos que poco tienen que ver con la solución del problema. Por ejemplo, la reagregación de agencias bajo una sombrilla, la creación de una oficina de coordinación, la reubicación de las agencias en otras sombrillas, o la eliminación de la oficina de coordinación, son todas atractivas para crear la impresión de acción gubernamental. Sin embargo, al aplicar la teoría de programas a estas acciones, el razonamiento que parecería justificarlas es que el problema es uno de gestión y coordinación ejecutiva de las agencias de seguridad. Bajo este modelo de análisis al crear, mover o eliminar estructuras, puede resolverse el problema.

Existen otros factores que podrían contribuir a efectuar un mejor diagnóstico del problema. Algunos son externos a las agencias de seguridad, por ejemplo, el desarrollo económico, la educación, la salud mental, el entorno familiar, podrían tener un vínculo con la criminalidad. Un análisis que incorpore nuevas variables y que considere la literatura académica sobre el tema de la violencia, podría acercarnos a un diagnóstico más preciso y, en consecuencia, a una solución más efec-

http://www.presupuesto.gobierno.pr/af2008_2009/Tomo_I/gestiongubernamental/gestiongubernamental.pdf.

¹¹² *Luis Fortuño reclama golpe al narcotráfico*, PRIMERA HORA (7 de julio de 2010),

<https://www.primerahora.com/noticias/puerto-rico/nota/luisfortunoreclamagolpealnarcotrafico-398629/>.

¹¹³ *Gobernador celebra los logros de su plan anticrimen*, LA FORTALEZA (16 de octubre de 2014),

<https://www.fortaleza.pr.gov/content/gobernador-celebra-los-logros-de-su-plan-anticrimen>.

¹¹⁴ *Id.*

¹¹⁵ *Delitos tipo I informados en Puerto Rico por trimestres, 2017-2018*, POLICÍA DE PUERTO RICO (diciembre 2018), https://estadisticas.pr/files/inventario/delitos_tipo_i/2019-01-14/Policia_DelitosTipoI_201812.xls (última visita 26 de abril de 2019).

tiva. Sin embargo, parece existir poco interés en profundizar en las raíces del problema y menos aún en incorporar el conocimiento riguroso que se produce en institutos y universidades.¹¹⁶ Por el contrario, se prefiere echar mano de las iniciativas implantadas por otras jurisdicciones, saltando la fase de análisis y ponderación que posiblemente llevaron a cabo en ellas. Esto explica el éxito limitado de esas iniciativas y también las limitaciones en la recopilación de estadísticas de la criminalidad en Puerto Rico, siendo este último elemento un componente esencial de cualquier análisis. En múltiples instancias se ha puesto en duda la confiabilidad de los datos y la variabilidad de los métodos utilizados para recogerlos.¹¹⁷ En ese sentido, las reorganizaciones gubernamentales de Puerto Rico requieren de una mayor rigurosidad y responsabilidad.

B. *La reorganización de las agencias de seguridad pública del 2017*

El más reciente esfuerzo por atender el problema de la criminalidad quedó plasmado en la Ley Núm. 20-2017, conocida como *Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico*, iniciativa del gobernador Ricardo Rosselló.¹¹⁸ Se trata de una reorganización estructural en la cual se consolidan siete agencias en un nuevo Departamento de Seguridad Pública.¹¹⁹ El nuevo departamento contiene los ahora siete negociados y su secretario adquiere la autoridad y discreción para tomar las decisiones sobre los recursos humanos, fiscales y de infraestructura.¹²⁰ Además, la ley dispone que la creación del Departamento de Seguridad Pública “le dará los poderes a un s[o]lo oficial, su Secretario . . .”¹²¹

Si bien la ley expone como una de sus aportaciones que, los ahora negociados podrán compartir personal y gastos administrativos, lo cierto es que se trata, en su mayoría, de agencias que estaban en precario antes de la fusión.¹²² En ese sentido, es muy poco lo que podrán compartir. Por otra parte, la centralización del

¹¹⁶ Véanse Rafael L. Irizarry, *El marco estructural de la criminalidad: La economía del crimen y la contra cultura escolar*, 4 REV. PUERTORRIQUEÑA DE PSICOLOGÍA 42 (1987); Carmen Albizu-García et al., *Reconsiderando la política de las drogas: alternativas para Puerto Rico desde un modelo de salud pública*, 75 REV. JUR UPR 1071 (2006); INTS. EST. PR, INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO: PUERTO RICO (2016).

¹¹⁷ E.g., IDANIA RODRÍGUEZ AYUSO & FRANCISCO PESANTE GONZÁLEZ, INST. EST. PR, INFORME A LA JUNTA DE DIRECTORES SOBRE LA COMPRABILIDAD DE LAS ESTADÍSTICAS DE ASESINATOS Y HOMICIDIOS 92 (2011).

¹¹⁸ Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20-2017, 25 LPRA §§ 3501-3714 (2016 & Supl. 2018).

¹¹⁹ *Id.*

¹²⁰ *Id.*

¹²¹ Exposición de motivos, Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20-2017, 2017 LPR 770, 771-84.

¹²² E.g., Rebecca Banuchi, *Buscan integrar la policía estatal y la municipal*, PRIMERA HORA (6 de febrero de 2015), <https://www.primerahora.com/noticias/policia-tribunales/nota/buscanintegrarlapoliciastatalylamunicipal-1086474/>; Maribel Hernández Pérez, *Empleados civiles de la policía defienden su jornada*, EL NUEVO DÍA (8 mayo de 2015), <https://www.elnuevodia.com/noticias/seguridad/nota/empleadoscivilesenlapoliciadefiendensujornada-2044854/>; Femmy Irizarry Álvarez, *Caliente dilema por*

poder de siete agencias de seguridad bajo un solo funcionario es explicada en la ley como una cuestión de emular el modelo del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. La ley propone “usar un modelo sombrilla el cual ya ha demostrado ser exitoso a nivel federal y en otras jurisdicciones estatales, como eje central . . .”.¹²³ Este modelo organizativo fue creado luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Un modelo altamente ambicioso y costoso que, si bien podría tener valor para prevenir ataques terroristas, no parece haber sido igualmente exitoso en la respuesta a los grandes desastres naturales. Su primer gran fracaso ocurrió en agosto de 2005, luego de que el huracán Katrina azotara a la ciudad de Nueva Orleans provocando una gran inundación. La pobre respuesta de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés) y otras agencias del Departamento han sido documentadas y discutidas ampliamente en la literatura.¹²⁴ El segundo gran fracaso en la respuesta a un desastre natural ocurrió en septiembre de 2017 en Puerto Rico, algunos meses luego de aprobada la ley que aquí discutimos. El aspecto importante que debemos afirmar es que un modelo de respuesta de emergencia altamente centralizado, no necesariamente ofrece garantías de mayor capacidad o agilidad. Tampoco garantiza la calidad de la respuesta. La adopción de un modelo organizativo simplemente porque corresponde al de una agencia federal es un buen ejemplo del peso de la ideología política en el diseño de las reformas.

El texto de la ley sugiere que el problema que se desea atender es el de la criminalidad y ese fue el tema mediático que acompañó la discusión pública de la medida. La ley expone que “los residentes deben sentirse seguros y tener la convicción de que el Estado, a través de sus fuerzas de seguridad, irá contra quienes no cumplen con las normas”.¹²⁵ Podemos inferir que el atractivo mediático del tema fue suficiente para justificar la creación de una gran sombrilla con agencias que pueden no estar relacionadas directamente con el tema.

Las agencias consolidadas son: Instituto de Ciencias Forenses, Cuerpo de Bomberos, Junta de Gobierno del Servicio 9-1-1, Oficina Estatal para el Manejo de Emergencias y Desastres, Policía de Puerto Rico, Cuerpo de Emergencias Médicas

falta de bomberos, PRIMERA HORA (8 de marzo de 2016), <https://www.primerahora.com/noticias/puerto-rico/nota/calientedilemaporfaltadebomberos-1173545/>; *Por falta de pago Puerto Rico se queda sin ambulancia aerea*, UNIVISIÓN (7 de junio de 2016), <https://www.univision.com/local/puerto-rico-wlii/por-falta-de-pago-puerto-rico-se-queda-sin-ambulancia-aerea>. Nótese que los ejemplos anteriores fueron anteriores a los estragos ocasionados por los huracanes Irma y María durante septiembre del 2017.

¹²³ Exposición de motivos, Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20-2017, 2017 LPR 770, 771-84. .

¹²⁴ United States General Accountability Office, *Hurricane Katrina: GAO's Preliminary Observations Regarding Preparedness, Response, and Recovery*, GAO (8 de marzo de 2006), <https://www.gao.gov/new.items/do6442t.pdf>; véase GEORGE D. HADDOW, ET AL., INTRODUCTION TO EMERGENCY MANAGEMENT 19 (2014).

¹²⁵ Exposición de motivos, Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 20-2017, 2017 LPR 770, 771-84.

y Negociado de Investigaciones Especiales.¹²⁶ Estas dejan de ser agencias y se convierten en negociados o programas del nuevo departamento.¹²⁷ En varias instancias, el texto de la ley plantea la expectativa de ahorros y eficiencia, también de compartir recursos para profesionalizar el personal.¹²⁸ Sin embargo, al dejar la retórica a un lado, es imperativo reconocer que el Instituto de Ciencias Forenses lleva casi dos décadas batallando por su supervivencia y pasando de un departamento a otro como si con ello se resolvieran sus problemas de falta de recursos humanos y fiscales.¹²⁹ Asimismo, reconocer que el Cuerpo de Bomberos apenas posee los recursos fiscales para mantener su plantilla de empleados y se estima que hacen falta cerca de 200 bomberos para cubrir adecuadamente los tres turnos.¹³⁰ Por su parte, el 9-1-1, una agencia modelo hace una década, hoy se ve desarticulada ante la falta de recursos para mantener su sistema integrado de oficinas y municipios y se argumenta que es la transferencia de sus fondos al nuevo Departamento, lo que ha provocado su crisis actual.¹³¹ La Agencia Estatal de Manejo de Emergencias y Desastres, entidad que históricamente manejó los eventos más complejos y trágicos del país, no pudo responder a la emergencia provocada por el paso del huracán María.¹³² La Policía de Puerto Rico, por los pasados años ha experimentado carencias fiscales y de liderato que han impactado la gestión de seguridad, y venía arrastrando un problema recurrente de acumulación de horas extras que hace poco logró pagar.¹³³ El Cuerpo de Emergencias Médicas tiene serios problemas de efectividad, y adeuda el pago de tiempo extra trabajado a sus empleados.¹³⁴ El Negociado de Investigaciones Especiales, responsable de llevar a cabo investigaciones especializadas sobre corrupción y crimen organizado es mo-

126 *Id.*

127 *Id.*

128 *Id.*

129 *E.g.*, *Sin garras contra el crimen*, EL NUEVO DÍA (17 de diciembre de 2016), <https://www.elnuevodia.com/opinion/editoriales/cienciasforensessingarrascontraelcrimen-editorial-2273074/>.

130 Femmy Irizaray Álvarez, *Más de 200 plazas vacantes en bomberos*, PRIMERA HORA (27 de febrero de 2018), <https://www.primerahora.com/noticias/puerto-rico/nota/masde200plazasvacantesenbomberos-1270394/>.

131 Ayeza Díaz Rolón, *Abogan por fondos del 9-1-1*, EL VOCERO (11 de enero de 2019), https://www.elvocero.com/gobierno/abogan-por-fondos-del/article_8f40c8a4-154a-11e9-b2d4-c3cb0f19f6ee.html.

132 Véase *Huracán María: Donde falló el operativo de respuesta*, METRO (22 de octubre de 2017), <https://www.metro.pr/pr/noticias/2017/10/22/huracan-maria-donde-fallo-operativo-respuesta.html>.

133 Melissa Correa Velázquez, *Policía paga sobre \$20 millones en horas extras*, EL VOCERO (19 de febrero de 2019), https://www.elvocero.com/ley-y-orden/polic-a-paga-sobre-millones-en-horas-extras/article_ca3b4810-3469-11e9-8856-e7422a513157.html.

134 *Negociado de Emergencias Médicas realiza pago de horas extras*, EL NUEVO DÍA (5 de febrero de 2019), <https://www.elnuevodia.com/noticias/seguridad/nota/negociadodeemergenciasmedicasrealizapagodehorasextra-2474911/>. Nótese que las horas extras que se pagaron durante febrero del 2019 fueron aquellas del 2013.

vido de un lugar a otro sin certeza de los beneficios o expectativas que se obtendrán del cambio.¹³⁵ En fin, parecería que se han consolidado enormes problemas fiscales con la expectativa de que juntos podrán lograr lo que individualmente no serían capaces de lograr.

Asimismo, se les impone una fuerte carga de adaptación a la consolidación a las agencias que no guardan relación directa con la criminalidad y que no operan bajo una cultura cuasi-militar, tales como el 9-1-1, Manejo de Emergencias y Desastres o Emergencias Médicas. Recordemos que se trata de una consolidación y no de una integración.

Nadie imaginó que cinco meses luego de la promulgación de la ley, el país requeriría con gran urgencia de las capacidades de varias de las agencias que pasaron a formar la sombrilla de seguridad. El 20 de septiembre de 2017, el huracán María cruzó la isla, entrando por Yabucoa y saliendo por Arecibo. Sus vientos sostenidos de 155 millas por hora devastaron miles de residencias y las lluvias sobre la cordillera desbordaron los ríos, provocando inundaciones nunca vistas en el centro y las costas por igual. Sin embargo, la promesa en el texto de la ley no se pudo cumplir. El nuevo Departamento de Seguridad no logró responder de manera ágil ni efectiva. Sus negociados de Manejo de Desastres, Emergencias Médicas y 9-1-1 parecieron colapsar junto con otras agencias críticas del nivel central.

Ya he discutido en otras oportunidades el valor estratégico que los teóricos clásicos de la administración pública le atribuyen a la centralización.¹³⁶ De acuerdo con estos, la centralización de autoridad y recursos está relacionada a la existencia de una capacidad administrativa superior.¹³⁷ Por ejemplo, una mayor capacidad de coordinación y dirección. Ahora bien, si los procesos, sistemas y personas que habitan la estructura no son los más adecuados, la estructura por sí sola no hará posible un buen funcionamiento.¹³⁸

La ley expresa la intención de integrar sistemas y recursos. Sin embargo, sabemos que ambas tienen un alto costo. Los sistemas de personal requerirán que los salarios de los empleados que llevan a cabo funciones similares sean equiparados. Esto es, que aquellos que reciben menor salario reciban un aumento que los iguale a los que reciben un mayor salario. Conociendo la precariedad de las finanzas gubernamentales en general, y las del Departamento de Seguridad Pública en particular, será muy difícil que esto se logre a corto plazo. Mientras tanto, los empleados seguramente harán los reclamos legales correspondientes dando lugar a litigios extensos y costosos. La integración de los sistemas tecnológicos también se presenta como un gran reto. De un lado, tendrían que dejar de utilizarse programados que tuvieron un costo y aún tenían vida útil. Por otro lado, la adquisición de nuevos sistemas integrados o la modificación de los sistemas existentes

135 Fue parte de la Policía de Puerto Rico y luego pasó al Departamento de Justicia.

136 Véase Yolanda Cordero Nieves, *El modelo de funcionamiento del gobierno central ante los desastres*, 49 REV. ADMIN. PÚBL. 121-45 (2018).

137 *Id.* en las págs. 125-29.

138 *Id.* en la pág. 132.

demandará recursos fiscales que la agencia no posee. Mientras estos detalles se afinan y resuelven, el país tendrá una *súper agencia* operando pobremente. Y no se trata de cualquier agencia, sino de la responsable de todos los aspectos de la protección de la vida y la propiedad.

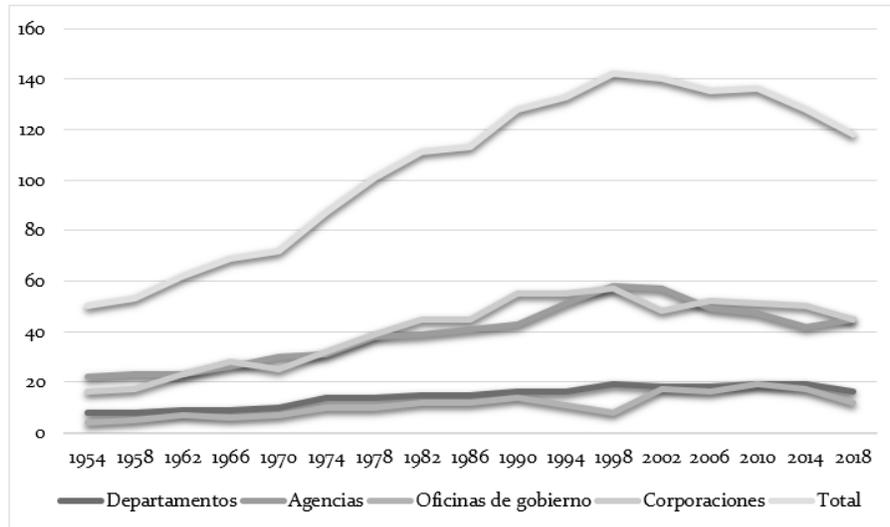
CONCLUSIÓN

Del análisis esbozado en el presente escrito se extraen los elementos fundamentales que debemos considerar a la hora de diseñar y aplicar una reforma gubernamental. Tomando en consideración que las reformas gubernamentales buscan modificar algún aspecto de las organizaciones gubernamentales existentes, se entiende entonces que dichas reformas podrían darse a través de los cambios en la composición del gobierno, de los cambios en la forma en que se distribuye el trabajo, y de los cambios en la facultad de los entes gubernamentales de ejecutar políticas públicas particulares.

Es medular para el análisis de cualquier reforma gubernamental que se puedan entender los razonamientos para realizarlas. En primer lugar, debemos considerar que existe un discurso político que plantea un problema y busca solucionarlo. En segundo lugar, entender que hay una filosofía política que guía la reforma, la cual es dictada por el partido político en el poder. Por último, y a mi juicio, el razonamiento más importante es el que se da sobre los datos que se levantan para medir el cumplimiento de los objetivos de las reformas. Al revisar uno por uno estos razonamientos, se logra concluir que, las características y formas de las reformas gubernamentales vienen fundamentadas en el discurso, la ideología y la evidencia que ya he mencionado.

Al abordar el caso de Puerto Rico, podemos enfatizar en la reciente reforma a las agencias de seguridad pública. La Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico está articulada sobre una visión antigua y debatible sobre el funcionamiento gubernamental. La misma parte de la premisa de que “[e]l gobierno es uno solo y, así mismo, debe operar, como una máquina donde sus componentes se acoplan para ejecutar el propósito común”. Esta metáfora mecanicista expresada en el texto de la ley simplifica de forma extrema el funcionamiento gubernamental en Puerto Rico. La Rama Ejecutiva no es una máquina, ni sus agencias son componentes que se acoplan como piezas de reloj análogo. Se trata, por el contrario, de organizaciones a las que le dan vida los miles de servidores públicos que laboran en ellas, con sus fortalezas y debilidades, con su motivación y compromiso, y también con la ausencia de estos. Lograr un buen desempeño gubernamental requiere mucho más que un cambio de aceite o de bujías. Requiere una buena teoría de cambio, fundamentada en evidencia y líderes capaces de inspirar y guiar a los empleados a través de la incertidumbre de los procesos de cambio.

GRÁFICA 2. ORGANISMOS DE LA RAMA EJECUTIVA DEL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO



La información presentada en la Gráfica 1 fue creada por la autora del Artículo, utilizando los datos de los Organigramas del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para los años 1954 al 2018. Dichos organigramas son publicados por la Oficina de Gerencia y Presupuesto y están disponibles en su portal de Internet, área de biblioteca virtual.¹³⁹

¹³⁹ OGP, *Organigramas del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1954-2018*, OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO, <http://www.agencias.pr.gov/ogp/Bvirtual/Pages/biblioteca.aspx> (última visita 10 de abril de 2019).