

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/316044270>

# La administración de Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico: centralización, descentralización, control y caos.

Conference Paper · October 2009

CITATIONS

0

READS

1,868

2 authors, including:



**Hernán A. Vera**

Pontificia Universidad Catolica de Puerto Rico

38 PUBLICATIONS 22 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Perfil del cuidador informal del adulto mayor en Puerto Rico. [View project](#)



PSYCHOSOCIAL FACTORS IN OSTEOMUSCULAR PAIN IN OLDER ADULTS, A TRASCULTURAL STUDY. [View project](#)

## **La administración de recursos humanos en el gobierno de Puerto Rico: centralización, descentralización, control y caos**

**Edward Pacheco Muñiz  
Hernán A. Vera Rodríguez**

Los orígenes del sistema de servicio civil de Puerto Rico se remontan al año 1907. En esta época, en que los gobernadores del país eran designados por el Presidente de los Estados Unidos, como corolario de la Guerra Hispanoamericana de 1898, se adoptó en Puerto Rico una ley de servicio civil que había sido redactada en gran parte por un miembro de la Comisión de Servicio Civil de los Estados Unidos (Goodsell, 1978: 106). La misma, seguía como modelo la Ley Pendleton de Servicio Civil aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en el 1883 a raíz del asesinato del Presidente James Garfield por un activista político disgustado.

Dicha ley, que sirvió de modelo para la de Puerto Rico establecía un modelo centralizado en el que “El Presidente está autorizado a nombrar, con el consejo y consentimiento del Senado, a tres personas, de los cuales no más de dos pertenecerán al mismo partido, como Comisionados del Servicio Civil, y estos comisionados constituirán lo que se denomina como la Comisión de Servicio Civil de los Estados Unidos.” (Ley Pendleton, 1883: Sec. 1). Así pues, con este estatuto como modelo y siguiendo una tendencia que el ex – Juez del Tribunal Supremo de Puerto Rico denominó como la “transculturación del Derecho en Puerto Rico” (Trías Monge, 1979) se trasplanta a Puerto Rico el modelo de servicio civil de los Estados Unidos, y se crea la “Comisión de Servicio Civil de Porto Rico” (Goodsell, 1978: 106). Ésta, a la usanza de la Comisión de los Estados Unidos, era una Junta de tres miembros con poderes para administrar un sistema de personal basado en el mérito.

Este estatuto, aunque de aplicación limitada, estableció las bases para un servicio civil profesional en el país. Entre sus disposiciones más importantes, incluía artículos sobre: nombramientos mediante exámenes de oposición, clasificación de puestos, la prohibición de solicitar información de carácter político y religioso a los aspirantes a puestos públicos, la prohibición de recaudar dinero para los partidos políticos entre los empleados públicos, así como la necesidad de probar justa causa para el despido de empleados clasificados (Goodsell, 1978: 106; Robles Ramos, 2007: 163). De igual modo, la Junta tenía el poder de investigar el cumplimiento con lo decretado en la Ley 7 de 1907, así como el buen funcionamiento del sistema de servicio civil del país (Ley Núm. 7 de 1907, Secc. 8).

Esta ley estableció en el país un sistema centralizado de administración de los recursos humanos, modelo cuya implantación, aunque con cambios significativos predominaría en nuestro gobierno hasta la década de los 1990's. Entendemos que para la época, este modelo era necesario, pues existía una cantidad limitada de empleados públicos en el Gobierno de Puerto Rico y resultaba imperativo imprimirle dirección y liderazgo al incipiente sistema de servicio civil del país.

En 1931 se aprueba otro estatuto para organizar el servicio civil en Puerto Rico que se crea la Comisión de Servicio Civil de Puerto Rico, con mayores poderes que la Junta de Personal que le precediera (Goodsell: 1978: 107). Esta Ley autorizó a la Comisión de Servicio Civil a “establecer un sistema de calificación por rendimiento (evaluación del desempeño), a desarrollar un programa de adiestramiento, a adoptar un plan racional de remuneraciones y a celebrar concursos para ascensos” (Goodsell: 1978, 107). Robles Ramos (2007: 165) destaca también que este estatuto autorizaba a la Comisión a preparar y celebrar exámenes de oposición, a establecer un registro de elegibles, a certificar los primeros tres nombres del registro, a autorizar nombramientos provisionales mientras no hubiese elegibles y a establecer un período probatorio de entre tres y seis meses.

Bajo este ordenamiento jurídico, al igual que bajo el de 1907, la administración de recursos humanos estaba totalmente centralizada, en este caso en la Comisión de Servicio Civil (Ramos Robles: 2007: 165). De hecho, la Comisión tenía entre sus funciones: adoptar los reglamentos necesarios para lograr el cumplimiento con lo dispuesto en la Ley, llevar a cabo investigaciones sobre el sistema de personal de Puerto Rico, tener un censo o registro de los empleados públicos de Puerto Rico, realizar un estudio sobre la retribución y preparar un plan de retribución, preparar y celebrar exámenes de libre oposición, establecer registros de elegibles, establecer períodos de prueba para los candidatos seleccionados para puestos públicos en el servicio civil, establecer un sistema para contabilizar las horas trabajadas, establecer un registro de la eficiencia de los empleados entre otras funciones. (Ley Núm. 88 de 1931: Sec. 10; Robles Ramos, 2007: 166).

A través del examen de las leyes de servicio civil de Puerto Rico de 1907 y 1931 hemos podido apreciar el alto grado de centralización en la administración del sistema de personal gubernamental que establecieron estos estatutos. Nos parece que este grado de centralización era necesario y justificable en este período histórico. Primero, se buscaba romper con la tradición de un sistema de administración de recursos humanos basado en el “spoils system” y el clientelismo político y asimismo, establecer las bases de un sistema de mérito profesional. En segundo lugar, el sistema permitía ciertas “economías de escala”, pues no existía un número muy grande de servidores públicos en comparación con la población puertorriqueña, ni tampoco había un gran número de personas preparadas en las áreas académicas de Administración Pública, Administración de Recursos Humanos y disciplinas afines. Así pues, la centralización del sistema parecía una alternativa lógica en los albores de nuestro sistema de servicio civil.

De otra parte, y quizás más importante, la corriente administrativa en boga durante la época, la llamada teoría Clásica promulgaba las bondades de un sistema centralizado de administración. Entendemos que el predominio de este modelo en los círculos administrativos y legislativos estadounidenses y puertorriqueños durante la época aquí tratada, sirvió de marco teórico en la redacción, aprobación en implantación de los estatutos aquí presentados.

Sobre este particular, por ejemplo, debemos recordar que Fayol estableció como uno de sus principios de administración la centralización, entendida como la “concentración de autoridad en la cúpula o jerarquía de la organización” .(Chiavenato, 1999: 95)

De igual forma, esta teoría ( clásica o anatómica como le llaman algunos) planteaba también la necesidad de la existencia de una cadena de mando en la que la autoridad iba del escalón más alto al más bajo en la organización (Chiavenato: 1999:95).

Consideramos, que al menos estructural y funcionalmente, la Comisión de Servicio Civil de Puerto Rico, sentó las bases y proveyó las guías para el establecimiento de un sistema de servicio civil profesional en el país. Lamentablemente, la realidad política del país, impidió el arraigo de un sistema de servicio civil sólido en el país. Al respecto, Charles Goodsell (1978) señala que:

Las leyes de 1907 y de 1931, aunque adecuadas en sí mismas, resultaron prácticamente ineficaces debido a la acción – o inacción- legislativa y administrativa. Los partidos políticos de Puerto Rico, cuya actitud e interés respecto de los puestos gubernamentales era muy distinta a la del gobernador, lograron frustrar casi totalmente la introducción del concepto de mérito en la isla. (Goodsell, 1978: 107)

Este autor (Goodsell, 1978) documenta que la forma principal que tenía la Legislatura de Puerto Rico para “paralizar” la aplicación del sistema de mérito en la Isla era mediante la asignación de exiguos recursos presupuestarios, los cuales eran insuficientes para que la Comisión llevara a cabo la función rectora y reguladora del sistema de mérito en Puerto Rico delegada por las leyes de servicio civil. Aquí, se ve claramente la lucha de dos filosofías de administración de personal en el país: el sistema de mérito y el sistema de botín (*spoils system*).

En la década de los 1940's se comienzan en Puerto Rico una serie de reformas al sistema de servicio civil sin que se hicieran cambios en la ley orgánica del sistema de servicio civil. Así pues, se aprobaron disposiciones sobre prohibición del nepotismo, clasificación de personal, retribución, exámenes de oposición, adiestramiento, entre otras. (Goodsell, 1978: 113 – 128).

De hecho, para el 1942, el gobernador estadounidense de Puerto Rico, designado por el Presidente de los Estados Unidos (esto fue así entre 1898 y 1947 por razón de la Guerra Hispanoamericana y el Tratado de París) Rexford G. Tugwell comisionó a una empresa de consultores la redacción de un proyecto para una nueva ley de servicio civil en Puerto Rico. El resultado de este proceso fue un proyecto de ley que “proponía la abolición de la Comisión de Servicio Civil y su remplazo por una Oficina de Personal Público encabezada por un solo hombre y una Junta de Apelaciones. “ (Goodsell, 1978: 116). Según Goodsell (1978: 116) esta propuesta seguía como marco teórico las recomendaciones que en 1937 hiciera al Presidente de los Estados Unidos el Comité Brownlow para mejorar la eficiencia administrativa del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos (Goodsell, 1978: 116).

De hecho, debe recordarse que este Comité recomendó la centralización del poder presidencial de los Estados Unidos en lo que se conoce hoy día como la Oficina Ejecutiva del Presidente.

Luego de muchas luchas entre el Presidente F.D. Roosevelt y el Congreso, se aprobó durante la implantación del estatuto conocido como el *Executive Reorganization Act of 1939*, el cual centralizaba muchos poderes en el Presidente de los Estados Unidos y su Oficina Ejecutiva.

En Puerto Rico, aunque el Partido Popular Democrático, quien tenía la mayoría en el Senado, estaba de acuerdo – en principio – con mejorar el servicio civil del país, su liderato entendía que la ley, como estaba redactada, le concedía demasiados poderes al gobernador. Por tal motivo, introdujeron enmiendas sustanciales al mismo, los que provocaron que el Gobernador terminara vetando su propio proyecto de ley (Goodsell, 1978: 117).

Interesantemente, sin embargo, luego de la elección de Luis Muñoz Marín como el primer gobernador electo de Puerto Rico, se aprobó la Ley 345 de 1947. Esta adoptaba en gran medida las propuestas de reorganización que había presentado el Gobernador Tugwell a la Legislatura en 1942 (Goodsell, 1978: 130).

Esta Ley crea una “Oficina Central de Personal para el Gobierno de Puerto Rico”, organizada en dos divisiones: “La Oficina de Personal que actuaba como agencia de servicio para las agencias públicas y como asesora del Gobierno de Puerto Rico, y 2) La Junta de Personal que era el cuerpo consultivo y apelativo, encargado de las reglas” (Robles Ramos, 2007: 167). Básicamente, la Oficina de Personal, a cargo de un Director, se encargaba del manejo técnico y operacional del sistema de mérito, mientras que la Junta, compuesta de tres miembros tenía poderes de reglamentación, investigación y adjudicación (Ley 345 del 12 de mayo de 1947).

Este estatuto establece un sistema considerado como avanzado de administración de personal para su época. Divide el sistema de mérito en tres divisiones: agencias exentos, por oposición y sin oposición (Santiago Rivera & Robles Ramos, 2005: 41). El mismo, establecía disposiciones sobre clasificación de puestos, reclutamiento por oposición, certificación de elegibles, períodos probatorios, destitución por justa causa, adiestramiento, escalas de sueldo, ascensos, jornada de trabajo y protección contra discrímenes políticos, religiosos o raciales en el empleo (Santiago Rivera & Robles Ramos, 2005: 41-42).

Al palio de un sistema de partidos políticos de partido dominante (cuasi – monopartidista) y de un plan de industrialización y modernización del país, el estatuto, así como las organizaciones que lo implementaban, la Oficina de Personal y la Junta de Personal, le sirvieron bien al país, promoviendo el sistema de mérito y el buen gobierno en el país. De hecho, se le conoce a este período como la “era de oro de la administración pública en Puerto Rico” (Santiago Rivera & Robles Ramos, 2007: 42).

Por otra parte, la Ley 345 perpetuaba la centralización como principio que regía la administración del sistema de personal público del país. De hecho, debe recordarse que el mismo se basaba en un proyecto de ley que utilizaba como marco teórico el Informe Brownlow de 1937 que promulgaba la centralización del poder de la presidencia en los Estados Unidos.

Al evaluar la organización del sistema de mérito implantada por este estatuto, Robles Ramos (2007) plantea que: “Similar a las leyes anteriores, se mantiene la *centralidad* en la administración de recursos humanos en la Oficina de Personal. “ (p. 169, énfasis nuestro). Asimismo, enumera una serie de áreas técnicas u operacionales del sistema de mérito que quedan totalmente en manos de la Oficina de Personal.

A pesar de sus aportaciones al avance de la modernización del servicio civil y la carrera administrativa en Puerto Rico; el hecho de que la Ley de Personal le aplicara a menos de la mitad de los empleados públicos del país, así como el que muchas agencias estuvieran excluidas de la misma estuvieron entre los factores que hicieron necesaria su sustitución por otro estatuto regulador del sistema de servicio civil del país (Robles Ramos, 2007: 171). Así pues, se aprueba la Ley 5 del 14 de octubre de 1975, Ley para establecer un sistema de personal del servicio público de Puerto Rico.

Esta continúa con la tendencia de los estatutos que le precedieron de centralizar el sistema de mérito en el servicio público puertorriqueño. De hecho, en su Sección 2.1 establece como uno de los elementos de la política pública que establece que : a fin de asegurar la extensión y el fortalecimiento del principio de mérito a todos los sectores del servicio público puertorriqueño, todos los empleados públicos, sean estos empleados estatales, o municipales a excepción de los excluidos en el Artículo 10, Sección 10.6 de esta ley, estarán cubiertos por *un solo sistema de personal*, establecido para hacer cumplir el principio de mérito, el cual se conocerá como Sistema de Personal del Servicio Público.” (Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Ley Número 5 del 14 de octubre de 1975: Sección 2.1 [énfasis nuestro]).

Estructural y funcionalmente, el sistema quedaba compuesto por una Oficina Central de Administración Central, bajo la tutela directa de la Oficina Central de Administración de Personal (OCAP) y los Administradores Individuales, los cuales eran reducidos en número a la aprobación de la Ley y los cuales tenían que someter sus reglamentos para aprobación de OCAP. (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley 5 del 14 de octubre de 1975, Sec. 2.1). De igual forma, como en estatutos anteriores había un grupo de agencias, particularmente corporaciones públicas que se mantenían como exentas. Sin embargo, jurisprudencialmente se determinó que las mismas estaban exentas de la Ley de Personal, pero no del principio de mérito, por lo que tenían que establecer sus propios sistemas, aunque no bajo la tutela de OCAP.

De otra parte, cabe resaltar que OCAP poseía poderes en ley para la administración técnica y operacional de todo el sistema de personal del país: preparar exámenes, administrarlos, establecer registros de elegibles, certificar elegibles, llevar a cabo adiestramientos, planes de clasificación y retribución, entre otros. Asimismo, poseía poderes de reglamentación en todos los aspectos del sistema de administración de personal, asesorar a las agencias del gobierno en lo tocante a la negociación colectiva, supervisar el funcionamiento de todo el sistema de personal y realizar estudios e investigaciones sobre el servicio público, entre muchas otras funciones delegadas por la Ley (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 5 del 14 de octubre de 1975: Sección 3.3).

De igual forma, este estatuto estableció la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal, como uno de los órganos apelativos del sistema de personal del país (existían otros como la Junta de Apelaciones del Sistema de Personal del Departamento de Educación (JASEP). La Junta, compuesta por un Presidente y cuatro miembros asociados, poseía poderes de investigación, así como poderes adjudicativos y de reconsideración (Estado Libre Asociado, Ley Número 5 del 1975, Secciones 7.13 – 7.14).

La lentitud e inflexibilidad administrativas de OCAP, según percibidas por muchas agencias, así como las tendencias hacia la descentralización promovidas por la llamada “Reinvención del Gobierno” (Santana Rabell, 1997) y la Nueva Gerencia Pública llevaron primero a diez agencias del gobierno y luego a todas las demás a convertirse en administradores individuales, lo cual les permitía administrar su propio sistema de mérito. De hecho, el proceso fue tan rápido que “para el 1991 diez de las agencias del Gobierno Central se habían convertido en Administradores Individuales y a partir del 1995, el sistema quedó compuesto solo por agencias constituidas como Administradores Individuales. (Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 184 del 3 de agosto del 2004: Preámbulo). Toda vez que no había legislación aprobada a estos efectos, los cambios se dieron por órdenes ejecutivas aprobadas por los gobernadores del país. Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 184 del 3 de agosto del 2004: Sección 5.2)

Respecto a este proceso de cambio, el Dr. Leonardo Santana Rabell (1993) advertía que:

Otro aspecto relacionado con el expuesto anteriormente es la política pública implícita desde hace unos años de convertir a todas las agencias del gobierno en administradores individuales, sin demostrar, mediante evaluaciones rigurosas, la capacidad técnica y financiera de las mismas para instrumentar con eficacia y justicia el principio de mérito. Aunque la política pública de la Ley de Personal (de 1975) es la descentralización de las funciones operacionales para concentrar en los aspectos sustantivos de asesoramiento y fiscalización, el proceso de exclusión se ha realizado de manera improvisada y sin efectuar los debidos estudios y auditorías que avalen esas decisiones (Santana Rabell, 1993: 97).

De hecho, ya para el 1998, en la Ley Núm. 45, Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico, se designa a la agencia central de personal del gobierno como Oficina Central de Asesoramiento Laboral y Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico, nombre que designa el nuevo rol más limitado de esta agencia. Conjeturamos que el paso de una administración central de personal con amplios poderes normativos, regulativos y de supervisión a una en el que dicha agencia realiza un rol principalmente de asesoría y monitoria, pudo haber respondido más a principios ideológicos que a necesidades del propio sistema de mérito. De hecho, en su obra Gobierno Facilitador: la Reorganización del Poder Ejecutivo bajo el Gobernador Roselló, el Dr. Leonardo Santana Rabell (1997) documenta cómo las corrientes teóricas de la Reinvención del Gobierno y el Gobierno Empresarial o Facilitador sirvieron como marco conceptual de las reformas gubernamentales que se dieron en Puerto Rico durante su incumbencia de 1992 – 2000, precisamente el período de que comprende el cambio de roles de la Oficina Central de Administración de Personal de Puerto Rico, ahora conocida como ORHELA. Al respecto de este marco teórico señala dicho autor:

La implantación de la reforma gubernamental basada en el concepto de gobierno facilitador implica acercar los servicios a los ciudadanos mediante la descentralización, la autonomía o apoderamiento (*empowerment*) de las unidades organizacionales. Para lograr esta finalidad, la dirección central del Gobierno tiene que fortalecer sus mecanismos de formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas que se quieren implantar; además de simultáneamente, otorgar autonomía a las unidades operacionales para fomentar la creatividad, innovación y el compromiso con la excelencia. (Santana Rabell, 1997: 10)

De la cita anteriormente presentada puede colegirse fácilmente la concordancia entre el marco teórico de los cambios o reformas llevados a cabo en el sistema de administración de personal de Puerto Rico en los 1990's y el marco teórico de las reformas llevadas a cabo bajo la Administración del Gobernador Pedro Roselló.

La Ley 184 del 3 de agosto de 2004, cuarta ley de administración de recursos humanos en el sector público de Puerto Rico, trata de atemperar el ordenamiento legal a dos nuevas realidades del sistema (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley 184 del 3 de agosto del 2004: Preámbulo):

1. La concesión del Derecho a la Sindicación a un amplio sector de los empleados públicos de Puerto Rico a través de la Ley 45 de 1998. Esto requería que la agencia de personal del Gobierno de Puerto Rico asesorara a las agencias públicas en los procesos relacionados a la sindicación.
2. Ajustar el estatuto rector de la administración de recursos humanos en el sector público de Puerto Rico al nuevo rol que desempeña la agencia de personal del gobierno en una administración descentralizada, compuesta por administradores individuales.
3. Consolidar varios foros "apelativos" o de reconsideración administrativa presentes en el sistema de personal público de Puerto Rico.

A estos efectos, la Ley estableció la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ORHELA) y la Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos (CASARH) como los organismos administrativos principales para la instrumentación de la política pública de la Ley 184.

Si se examinan los poderes que la Ley 184 concede a ORHELA, encontraremos poca diferencia con respecto a los poderes que ostentaban las oficinas que le precedieron. Así por ejemplo, este organismo tiene entre sus funciones las siguientes: Establecer reglamentación y normas de aplicación general para el sistema de administración de recursos humanos, auditar el cumplimiento de dichos reglamentos, la implantación del sistema de recursos humanos establecido en la Ley 184, asesorar a las agencias del gobierno en lo relativo a la sindicación de los empleados públicos, asesorar al Gobernador y a la Legislatura en todo lo relativo a las relaciones laborales y la administración de recursos humanos en el sector público, realizar estudios e investigaciones encaminados a asesorar a las agencias, implantar un programa integral de capacitación en administración de recursos humanos y relaciones laborales en el sector público de Puerto Rico, facturar por los servicios técnicos y de asesoramiento provistos a aquellas agencias que no sean administradores individuales (agencias que antes pertenecían a la administración central), implantar un plan de



seguimientos y auditorías a los componentes del sistema de administración de recursos humanos, a contratar y realizar convenios para lograr los fines de la ley, crear una unidad de investigación para identificar y promover las innovaciones y a administrar el Registro Central de Convocatorias para Reclutamiento, Ascenso y Adiestramiento en el servicio público puertorriqueño, entre otras (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley 184 del 3 de agosto del 2004: Sección 4.3.2) Sin embargo, debe quedar claro que aún con todas estas funciones, el rol de la agencia pasó a percibirse a partir de este estatuto como uno de asesoría y monitoria del sistema de mérito en el servicio público, más que el de servir como una agencia que ejerce el liderato en la defensa y modernización del servicio civil en el país.

Por otro lado, el estatuto estableció a CASARH como “el foro apelativo de primera instancia de los empleados no organizados sindicalmente del Sistema de Personal” (Santiago Rivera & Robles Ramos, 2005: 85). Este organismo es independiente de ORHELA y fusiona los organismos que anteriormente se conocían como la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (JASAP) y la Junta de Apelaciones del Sistema Escolar de Puerto Rico (Santiago Rivera & Robles Ramos, 2005: 85).

Como hemos señalado, la Ley 184 del 2004, culminó el proceso de descentralización de la administración del sistema de administración de recursos humanos en el sector público comenzado por órdenes ejecutivas en el 1991. Ya en los comienzos de este proceso de descentralización, el Dr. Leonardo Santana Rabell (1993) planteaba que: “...la política pública de descentralización, aunque meritoria y necesaria, ni siquiera considera los recursos y el peritaje disponibles en las agencias para garantizar el cumplimiento de las áreas esenciales del principio de mérito.”(p. 97).

Concurrimos con el análisis del Dr. Santana Rabell y añadimos que a nuestro entender, la aprobación y puesta en vigor de la Ley 184 del 2004 ha relegado a la agencia central de recursos humanos del Gobierno de Puerto Rico (ORHELA) a uno de menor importancia, si lo comparamos con la función rectora del sistema de mérito en el país que tenían sus agencias germanas desde los 1940's hasta la década de los 1990's.

De otra parte, señalaremos a continuación varias instancias en las que en áreas operacionales de recursos humanos, mejor conocidas como áreas esenciales al principio de mérito, la nueva ley inserta elementos de posible confusión y caos.

En primer lugar, en lo relativo al área del establecimiento de planes de clasificación de puestos, el nuevo estatuto, fiel a su filosofía descentralizadora establece que: “...cada Autoridad Nominadora (jefe de agencia) será responsable de establecer y mantener una estructura de racional de funciones que propenda la mayor unificación posible y que sirva de base para las acciones de personal” (Artículo 6.2). De igual forma indica que: “Para lograr este propósito, las agencias podrán utilizar el método de análisis de trabajo y evaluación de puestos más adecuado a sus funciones operacionales y realidad organizacional”. (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley 184 del 3 de agosto de 2004, según enmendada: Artículo 6.2). Es nuestro criterio que este artículo de la ley y su implantación presentan varios problemas a la administración de un verdadero sistema de mérito en el servicio público.

Parece estarse dando la situación en el servicio público puertorriqueño de que varias clases de puesto, de contenido similar, están siendo denominadas y hasta remuneradas de forma distinta por haber sido evaluadas con un sistema de clasificación de puestos distinto. Esto pudiera estar trayendo entre otros problemas, la posible violación del principio constitucional de “igual paga por igual trabajo”, y dificultades en movimientos de personal entre agencias. De otra parte, hemos visto que dos agencias distintas describen de forma muy distinta los deberes y responsabilidades de puestos similares.

Por otro lado, el estatuto del 2004 establece que cada agencia establecerá su propio sistema de reclutamiento y selección de recursos humanos, basado en el principio de mérito (Artículo 6.3). Es decir, que cada agencia desarrollará e implantará sus procedimientos de convocatorias, exámenes, registros de elegibles, certificación de elegibles, nombramientos, períodos probatorios, etc. Sobre este particular, la ley plantea únicamente unos lineamientos muy generales a seguir por las agencias. Desde un punto de vista práctico, las agencias ahora pudieran reclutar y seleccionar su propio personal de forma más ágil y rápida que cuando tenían que esperar un proceso de reclutamiento general para una clase de puesto para todo el Gobierno de Puerto Rico (agencias del Gobierno Central).

Sin embargo, preocupan a los autores varias situaciones que parecen haber surgido de la implantación de este ordenamiento jurídico. En primer lugar, las áreas de reclutamiento y selección resultan ser de las áreas más sensitivas y técnicas en cuanto a la protección de los derechos civiles y constitucionales de los aspirantes a empleo. De hecho, algunos autores las han denominado como “campos minados”, ya que debe tenerse mucho cuidado de no violar los derechos de los aspirantes a empleo en el sector público, provocando reclamaciones judiciales en los tribunales. Nos parece que algunos de las agencias del Gobierno de Puerto Rico sus dependencias tales como algunos municipios, pudieran no contar con los recursos humanos capacitados y con la experiencia necesaria para llevar a cabo este proceso de una forma efectiva y constitucional. Más aún, algunas de estas instrumentalidades gubernamentales, particularmente los municipios están altamente politizadas, lo que aumenta la probabilidad de procesos de reclutamiento y selección violatorios del principio de mérito.

Por último en esta discusión, la Ley 184 del 2004 establece la Oficina para el Desarrollo del Capital Humano en el Servicio Público de Puerto Rico (Art. 6.5). Entre sus funciones se establecen las de: “identificar las necesidades de adiestramiento en el servicio público, así como planificar, administrar y evaluar las necesidades de capacitación en el servicio público.” (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley 184 del 2004: Artículo 6.5) De otra parte, se responsabiliza a cada agencia de desarrollar un plan de adiestramiento, capacitación y desarrollo de sus recursos humanos basado en un estudio de necesidades y prioridades programáticas (Art. 6.5). Cabe resaltar que la Ley autoriza a ORHELA a facturar por los servicios de adiestramiento (así como otros) a los municipios, las corporaciones públicas y a empresas privadas.

En el documento del Presupuesto Recomendado por la Oficina de Gerencia y Presupuesto del Gobierno de Puerto Rico, se plantea que la clientela del Programa de Desarrollo de Capital Humano está compuesta por “Agencias, corporaciones públicas, municipios y empresas privadas” (Oficina de Gerencia y Presupuesto: 2009). Estas se pueden estimar en 86 administradores individuales (antes agencias del Gobierno Central), 55 agencias excluidas y 78 gobiernos municipales.

Del mismo modo, y aunque la agencia puede contratar recursos humanos para adiestramiento, se recomiendan para dicha división únicamente 14 empleados para el Año Fiscal 2009 -2010. También, dicho documento revela que la asignación presupuestaria recomendada para el presente año fiscal asciende a \$1.097 millones de dólares. A pesar de que la agencia puede facturar por los adiestramientos ofrecidos a empleados de los municipios y las corporaciones públicas, lo cierto es que la plantilla de empleados recomendada para este programa de ORHELA, así como el presupuesto asignado, resultan exiguos para el logro de la política pública de tener unos empleados altamente preparados y eficientes. De otra parte, nos consta que por motivo de la crisis económica que afecta al país, los municipios han dejado de enviar a adiestrar a muchos empleados en busca de lograr economías presupuestarias. Esto, claro está, puede afectar los niveles de capacitación y la eficiencia de los empleados municipales del país.

En este apartado, hemos evaluado los efectos de la implantación de la Ley 184 del 2004 en tres de las áreas esenciales al mérito, sugerimos que otros investigadores evalúen los efectos de las restantes áreas esenciales al mérito.

## Conclusiones

En las páginas anteriores, hemos discutido como durante las primeras ocho décadas de desarrollo del servicio civil de Puerto Rico, se concibió que una agencia central de personal debía ejercer el liderato en la promoción de la profesionalización de los empleados y funcionarios públicos del país, a la vez que se adelantaba el principio de mérito. Varios de los estatutos que rigieron esta área de política pública durante este período estaban fuertemente influenciados por tendencias administrativas en boga en otros países, principalmente en los Estados Unidos. De igual forma, se explicó como este rol fue desempeñado, en mayor o menor medida, por las agencias centrales de personal establecidas por la Ley 345 de 1947 y la Ley 5 de 1975.

De igual forma, se estableció como a partir de la década de los 1990's se comienza, primero a base de órdenes ejecutivas y luego a través de la aprobación de la Ley 184 del 2004, el proceso de descentralización de la administración de los recursos humanos del Gobierno de Puerto Rico. Asimismo, quedó establecido en la discusión presentada, cómo las ideas sobre la reinención del gobierno y la Nueva Gerencia Pública sirvieron de marco teórico y aliciente a esta reforma. Se promueve pues una descentralización del sistema de mérito del país sin la debida planificación y con carencia de recursos tanto humanos como económicos.

Por último, evaluamos los efectos de esta descentralización en tres de las áreas esenciales al mérito. De esta evaluación se desprendieron varios de los problemas que la falta de una agencia que provea liderazgo y dirección a la administración de recursos humanos en el sector público de Puerto Rico ha traído al desarrollo de un verdadero sistema de mérito en este país.

Los autores esperan que otros investigadores continúen explorando los efectos que la descentralización del sistema de administración de personal ha tenido en otras áreas esenciales al mérito no cubiertas por este trabajo. De otra parte, y desde una perspectiva de política pública, resulta imperativo el análisis y la posible reconceptualización del rol de ORHELA dentro del sistema descentralizado de mérito establecido por la Ley 184. Concurrimos con que el sistema debe tener cierta descentralización que le permita la rapidez, eficiencia y justicia en los procesos de recursos humanos. De otra parte, la necesidad de culminar el desarrollo de una función pública vigorosa, despolitizada y profesional en Puerto Rico, hacen necesaria una agencia de personal que ejerza un verdadero rol normativo y de liderazgo en términos normativos y procesales, a los diversos administradores individuales del Gobierno de Puerto Rico.

#### Bibliografía

Chiavenato, Idalberto (1999), *Introducción a la Teoría General de la Administración*, Bogotá: Mc Graw Hill Interamericana.

Gobierno de Puerto Rico (1907), *Ley para reglamentar y mejorar el servicio civil de Puerto Rico*.

Gobierno de Puerto Rico (1931), *Ley 88: Ley para crear la Comisión de Servicio Civil de Puerto Rico*.

Gobierno de Puerto Rico (1947), *Ley 345: Ley para crear una Agencia Central de Personal para el Gobierno de Puerto Rico*.

Goodsell, Charles, T. (1978), *Administración de una revolución: la reforma del poder ejecutivo en Puerto Rico bajo el Gobernador Tugwell (1941 – 1946)*, Río Piedras: Editorial Universitaria.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico (1975), *Ley para establecer un sistema de personal del servicio público de Puerto Rico*.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico (2004), *Ley 184: Ley para la administración de los recursos humanos en el servicio público*.

Oficina de Gerencia y Presupuesto de Puerto Rico (2009), *Presupuesto recomendado para el Año Fiscal 2009 -2010*. Recuperado de: [http://www.presupuesto.gobierno.pr/Tomo\\_II/oficinaRHELA.htm](http://www.presupuesto.gobierno.pr/Tomo_II/oficinaRHELA.htm) el 1 de junio de 2009.

Santana Rabell, Leonardo (1993), "Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico: agenda para la reforma", *Revista de Administración Pública* (Edición Especial), Volumen 25, 214 pp.

Santana Rabell, Leonardo (1997), *Gobierno facilitador: la reorganización del poder ejecutivo bajo el Gobernador Roselló*. Río Piedras, Puerto Rico: Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico.

Santiago Rivera, Carlos Alá & Robles Ramos, Karin J. (2005), *Ley de recursos humanos del ELA: Módulos de capacitación, Ley Núm. 184, 2004*, San Juan, Ediciones Situm, Inc.

Robles Ramos, Karin (2007), "Análisis del sistema de administración de personal del sector público", *Revista de Estudios Críticos del Derecho*, Volumen 162, pp. 162 – 217.

Trías Monge, José (1979), *La crisis del Derecho en Puerto Rico*, San Juan: Academia Puertorriqueña de la Lengua Española.

#### Reseñas Biográficas

Edward Pacheco Muñiz – Posee un Bachillerato en Sistemas de Justicia Criminal de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, así como una concentración menor en Pedagogía. De forma similar, obtuvo su grado de Maestría en Ciencias Sociales con Especialidad en Administración Pública (con distinciones) en la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. Ha ocupado varios cargos de carrera en el servicio público de Puerto Rico tales como: Maestro de Historia en el sistema de educación pública y Oficial Socio – Penal. De forma similar, ha fungido en puestos directivos tales como Director de la Oficina de Desarrollo Urbano y Planificación en el Municipio de Guánica, Puerto Rico y Director de la Secretaría Municipal del mismo pueblo, puesto que ocupa actualmente. En el campo político, funge como Presidente del Partido Popular Democrático de Puerto Rico en el pueblo de Yauco, del cual fue su candidato a Alcalde para las elecciones del 2008. Correo e-edwardyauco2008@yahoo.com; Teléfono: (787)247-4821. Dirección Postal: 2250 Avenida Las Américas, Suite 655, Ponce, PR, 00717-9997.

Hernán A. Vera Rodríguez, D.P.A se desempeña como Catedrático de Administración Pública y Decano del Colegio de Estudios Graduados en Ciencias de la Conducta y Asuntos de la Comunidad de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. Posee una carrera docente de más de veinte años en las disciplinas de Administración Pública, Ciencias Políticas y Gerencia. Fue el Director - Fundador de la Maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico, cargo que desempeñó por una década. Este programa, es el segundo de esta índole en Puerto Rico. Correo – e: hvera@email.pucpr.edu. Dirección Postal: Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico, Programa Graduado de Administración Pública, 2250 Avenida Las Américas, Ponce, PR,00717 -9997, Página web: <http://www.pucpr.edu/facultad/hvera>.Teléfono: (787) 841 – 2000, Exts. 2410 y 2418.