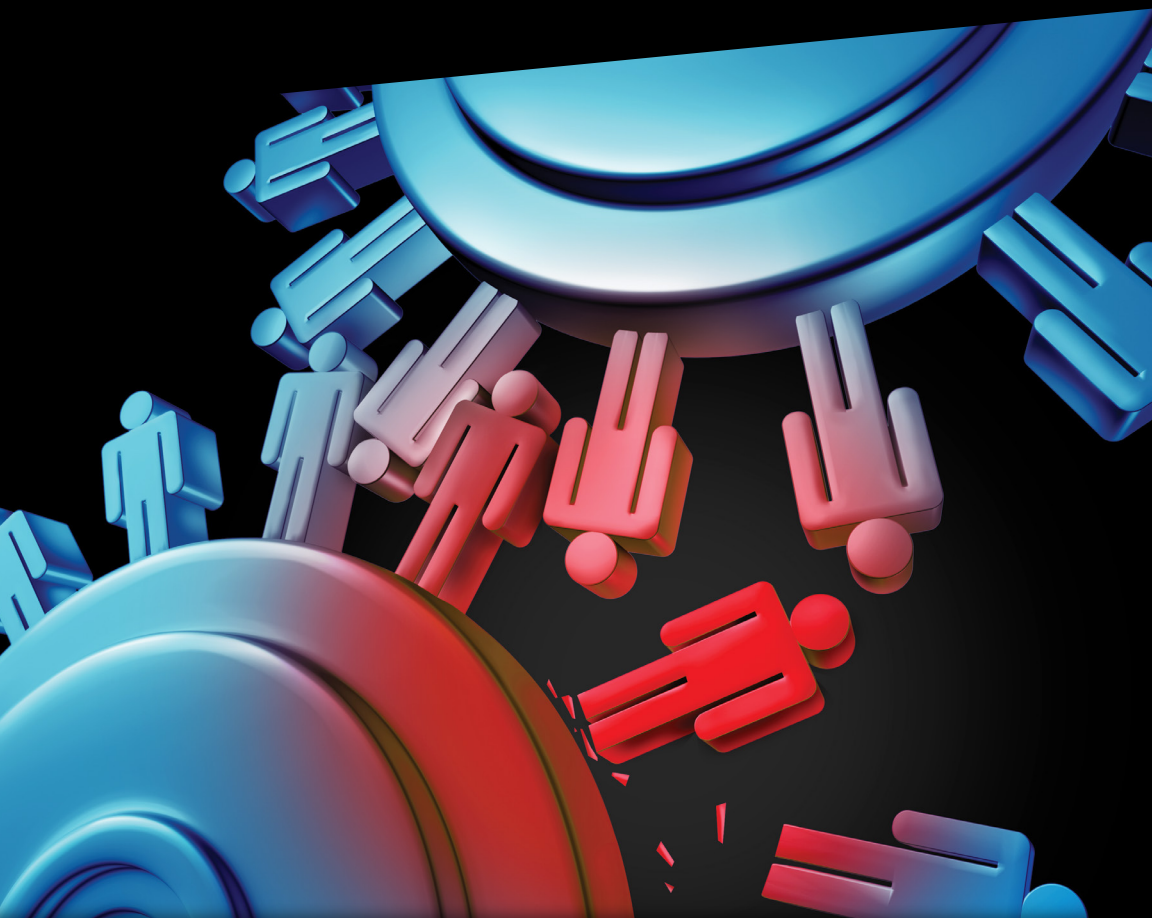


# El sistema de función pública en Puerto Rico: origen, esplendor, crisis y visión de futuro



**Hernán A. Vera Rodríguez, D.P.A.,**  
catedrático y decano del Colegio de Estudios Graduados en  
Ciencias de la Conducta y Asuntos de la Comunidad

*El sistema de función pública en Puerto Rico*

**ORIGEN, ESPLENDOR, CRISIS  
Y VISIÓN DE FUTURO**

**PRIMERA EDICIÓN**

HERNÁN A. VERA RODRÍGUEZ, D.P.A.

*El sistema de función pública en Puerto Rico*

# ORIGEN, ESPLENDOR, CRISIS Y VISIÓN DE FUTURO

PRIMERA EDICIÓN



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE PUERTO RICO  
2017

El material publicado en este libro no puede ser reproducido o transmitido en ninguna forma, medio o formato, total ni parcialmente, sin la autorización escrita del editor y autor.

**El sistema de función pública en Puerto Rico:  
origen, esplendor, crisis y visión de futuro**

Primera edición 2017

© Hernán A. Vera Rodríguez

© Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico

2250 Boulevard Luis A. Ferré Aguayo, Suite 557

Ponce, Puerto Rico 00717-0655

Teléfono: 787.841.2000

[www.pucpr.edu/publicaciones](http://www.pucpr.edu/publicaciones)

Edición: Profa. Olga Bizoso de Montilla  
Prensa y Comunicaciones, PUCPR

Diagramación: Carlos Javier Santos Velázquez  
Coordinador de Publicaciones  
Prensa y Comunicaciones, PUCPR

Diseño de portada: José González Sotomayor  
Diseñador Gráfico Institucional, PUCPR

Impreso en Puerto Rico / Printed in Puerto Rico

ISBN: 978-1-970009-12-5

*Dedicado a mi padre, Octavio Hernán Vera Vélez,  
a mi esposa Emmy Nieves Bernard,  
servidores públicos de excelencia y dedicación;  
y al Dr. Leonardo Santana Rabell, profesor, mentor, amigo  
y modelo de erudición.*

# Agradecimientos

Una obra como esta, se va forjando poco a poco a través del tiempo y son muchas las personas que influyen en ella de una manera u otra. En primer lugar, agradezco al Sr. José Joaquín Arguedas, Mgr, exdirector del Servicio Nacional de Servicio Civil de Costa Rica, y actual director de docencia en la Universidad Técnica Nacional de Costa Rica (UTN), Sede Central, Alajuela, Costa Rica, el haber demostrado interés en una conferencia que ofreciera en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre el sistema de función pública de Puerto Rico. Posteriormente me cursó, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, una invitación para participar en el XV Congreso de la Función Pública de Costa Rica. Un interés y motivación similares mostró el Lcdo. Ramón Ventura Camejo, ministro de Administración Pública de la República Dominicana al invitarme a participar como conferenciante en el XXII Acto de Incorporación de Servidores Públicos a la Carrera Administrativa en la República Dominicana. Esa actividad me dio la oportunidad de entrar en contacto con “las raíces puertorriqueñas” de la administración pública del hermano País. Asimismo, mediante una invitación para escribir un capítulo sobre las jubilaciones en Latinoamérica, el secretario general del Centro Latinoamericano para el Desarrollo, el amigo y hermano Dr. Gregorio Montero, me motivó a adentrarme en el complejo mundo de los sistemas de jubilación en nuestra región, trabajo que orienta algunas secciones del presente escrito. El

intercambio con estas importantes figuras de la administración pública de la región ha tenido gran influencia en mi visión de los sistemas de función pública en Latinoamérica.

En el plano local, reconozco las contribuciones de mis estudiantes de Administración Pública. Particularmente deseo destacar la aportación de quienes han formado parte de los paneles que he coordinado desde 2008 para los Congresos Internacionales del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre Reforma del Estado y la Administración Pública.

Por otra parte, valoro profundamente las lecturas, correcciones y aportaciones que el Lcdo. José A. Frontera Ajenjo, decano de la Escuela de Derecho de la PUCPR; el Dr. Edgar Rodríguez Ríos, director ejecutivo de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información de la PUCPR; el Lcdo. Ildefonso Torres, fiscal y docente en la PUCPR; y el estudiante graduado Carlos Fernández Castillo del Programa Graduado de Administración Pública, hicieron a diversas partes del escrito. Me responsabilizo totalmente, sin embargo, por cualquier error o imprecisión que pudiera darse. Asimismo, agradezco la edición que la profesora Olga Bizoso de Montilla realizara.

Por último, al Dr. Jorge Iván Vélez-Arocho, presidente de la PUCPR, le reitero mi agradecimiento por su confianza y apoyo incondicional al desarrollo de esta obra.

# Prólogo

El ejercicio de la función y la gestión pública de cualquier país tiene dos componentes principales: los que planifican y desarrollan la política pública y los que operan el día a día del quehacer gubernamental. El primer componente está sujeto, en el orden constitucional y republicano de nuestra forma de gobierno, al ir y venir de los ciclos electorales y a los nombramientos de confianza en el poder ejecutivo con el contrapeso del consentimiento legislativo. El segundo, debiera fundamentarse en el reclutamiento del mejor talento disponible y en el mérito desarrollado por los que ostentan el privilegio de ser servidores públicos.

En el dinamismo de nuestra política, más partidista que de Estado, cada vez se ha entremezclado con más fuerza el criterio partidista en contraposición al mérito e, incluso, se ha pasado a transferir la prestación de servicios públicos esenciales a actores privados. Estos últimos, sin obligación de responder a los mejores intereses de los constituyentes o a las normas de transparencia y de bien común que deben permear toda gestión gubernamental.

Esta publicación que hoy se nos ofrece invita a realizar un análisis histórico crítico de las reformas de la normativa laboral en el sector público en Puerto Rico, el contexto en el que se dieron y sus consecuencias. Nos lleva a examinar la legislación actual al respecto y propone mecanismos de



revisión, reforma y nuevo diseño del servicio público. En los momentos de crisis socioeconómica e institucional que vive Puerto Rico y, ante la necesidad de un desarrollo sostenible y un sistema público eficiente, pero robusto. Se convierte en lectura obligada para los que quieren entender, pero, sobre todo, para los que busquen avanzar.

Cada vez se hace más necesario un Puerto Rico de menos gobierno y más Estado. Es decir, un sistema donde las políticas públicas de envergadura sean fruto del consenso político y donde la alternancia entre las facciones políticas sea de acentos, estilos y prioridades, pero las políticas públicas esenciales perduren en el tiempo. Eso es posible si la fuerza detrás de su ejecución es estable, capacitada, inmune en su mayoría a dicha alternancia y centrada en el bien común, el desarrollo y un alto sentido de responsabilidad social. Cuando las agencias administrativas, los puestos en ellas, la autoridad nominadora y contractual, entre otras tantas cosas, se consideran botín de guerra o se utilizan para deshacer todo lo hecho en el pasado independientemente de su valor, seguiremos presos de las situaciones que hoy confrontamos como pueblo.

El Dr. Hernán Vera, en estas páginas, nos obsequia una excelente reflexión al respecto y un buen análisis sobre la realidad que nos aqueja y hacia dónde ir en el futuro que enfrentamos. Me parece que es el texto más completo y actual sobre estos temas y debe ser lectura obligada. Esto no solo para los gestores de los asuntos públicos, sino también desde miradas interdisciplinarias en la academia y otros sectores de opinión y análisis.

Lcdo. José A. Frontera Agenjo  
decano de la Escuela de Derecho, PUCPR

# Tabla de contenido

Introducción .....	15
I. El gobierno en la sociedad según la Doctrina Social de la Iglesia y algunos documentos pontificios.....	28
El gobierno en algunas encíclicas papales.....	28
II. El sistema de función pública en Puerto Rico: esplendor, crisis y perspectivas futuras.....	34
Introducción.....	34
El sistema de función pública en Puerto Rico: sus orígenes.....	35
El sistema de función pública en Puerto Rico: desde su Era de Oro hasta su “desgaste” .....	38
El sistema de función pública en Puerto Rico: crisis y desarrollos recientes.....	43
Retos.....	64
Reflexiones finales .....	81

El sistema de función pública en Puerto Rico: algunas recomendaciones.....	83
III. La reforma de alta dirección del gobierno de Puerto Rico.....	88
El problema de los empleados de confianza de Puerto Rico .....	88
Hacia un nuevo modelo de la alta dirección de las agencias en Puerto Rico: algunos marcadores de ruta .....	98
a. ¿Qué es la alta dirección de las agencias? .....	98
b. El <i>Senior Executive Service</i> de los Estados Unidos ...	105
c. El Servicio Ejecutivo Senior Británico.....	110
d. El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile .....	116
Conclusiones .....	121
Recomendaciones para un nuevo .....	122
Relexiones finales.....	124
Referencias .....	127

# El sistema de función pública en Puerto Rico: origen, esplendor, crisis y visión de futuro

Hernán A. Vera Rodríguez, D.P.A.

## INTRODUCCIÓN

Desde mediados de la década que inició en el 2000, Puerto Rico vive la crisis económica más aguda y prolongada de las que hayan aquejado su historia moderna, aun contando la Gran Depresión del 30. Al respecto, el economista José I. Alameda Lozada (Acevedo *et at*, 2016, p. 782) apunta: “Es conocido que la economía local atraviesa por una recesión severa desde principios de 2006, la cual evidencia una tasa de crecimiento negativa sin precedentes...”. Las razones para esta crisis han sido múltiples. Entre ellas, se pueden mencionar la caída de los mercados de valores y la crisis financiera mundial. Estas tuvieron serios efectos en la banca y en la industria inmobiliaria, así como en los sistemas de retiro de los empleados públicos del país. Décadas de grandes inversiones en magnas obras de infraestructura y proyectos sociales de impacto a corto plazo fueron drenando el presupuesto y el crédito del País. La tendencia a emitir bonos para atender déficits presupuestarios; el aumento en la deuda pública; la pérdida de competitividad ante nuevos actores en la economía global; la implantación de políticas neoliberales; elevados niveles de corrupción administrativa y política en altas esferas gubernamentales; la poca capacidad del sector privado para generar empleos suficientes, aun con las exenciones contributivas que históricamente se les han ofrecido; la concesión de aumentos salariales y beneficios marginales

excesivos a empleados de las corporaciones públicas del país, y muchos más que podrían continuar enumerándose, han sido factores decisivos para la precaria situación que el País enfrenta. A esto, el economista José I. Alameda (Acevedo *et al.*, 2016) le agrega, la evasión contributiva, la existencia de múltiples leyes de exoneración contributiva, los créditos y exenciones contributivos y las recesiones económicas previas. Estas últimas tendieron a disminuir los recaudos del fisco, lo que obligó luego a recurrir a empréstitos para cuadrar los presupuestos anuales. (Acevedo *et al.* 2016, p. 788). Se puede deducir del análisis de dicho economista, que la preeminencia de los objetivos gubernamentales y políticos a corto plazo, así como la falta de competencia en el manejo de asuntos fiscales y económicos, profundizaron la recesión que se inició en 2006.<sup>1</sup>

Entre los indicadores de esta crisis, se destacan una alta tasa de desempleo, la cual superó el 16% en 2010, su punto más alto desde el comienzo de la crisis en 2006 (Departamento del Trabajo y Recursos Humanos 2010, octubre); en enero de 2017 estaba en 11.8% (Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, 2017); y una tasa de participación laboral cuyo promedio anual, al comienzo de la crisis, era de 47.0% (Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, 2010). Para enero de 2017, fecha del último informe oficial, esta tasa se encontraba en 40.6% (Departamento del Trabajo y Recursos Humanos 2017). La deuda pública del Gobierno de Puerto Rico, incluyendo el gobierno central, los municipios y las corporaciones públicas se estimó, para 2016, en \$69,214 millones (Acosta Febo, 2016), aunque otras fuentes señalan que podría ser más alta. Los sistemas de retiro de los empleados gubernamentales, entre los cuales se cuenta el sistema de retiro de los empleados del gobierno central, evidenciaban en 2013, año del informe de auditoría más reciente, un total de déficit de \$35,260 millones (Estado

---

1 Otro fenómeno que pudo crear las condiciones para la crisis económica que aqueja al País desde 2006 fue la eliminación de las exenciones contributivas a las Corporaciones 936, llamadas así por la sección del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos. Estas concedían esta excepción a las industrias estadounidenses que operaban en la isla. Debe recordarse que dichas exenciones fueron eliminadas en 1996 y se concedió un período de gracia (*phasing out*) de 10 años, que se cumplió, precisamente, en 2006, cuando inicio el período recesivo. Véase Irizarry Mora (2001, pp. 233 - 241). Asimismo, la Ley Núm. 345 de 1998 (Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico) concedió el derecho a la sindicación a los empleados públicos en el país, a pesar de que en la sección 7.6 de este estatuto se prohibía negociar cláusulas que representaran compromisos económicos que sobrepasaran los recursos disponibles en las agencias. Habría que determinar el efecto de estos convenios en las finanzas del país.

Libre Asociado de Puerto Rico, 2013a). A esto se añade el sistema de retiro de los maestros de Puerto Rico, cuya deuda se estimó en \$10,521 millones para 2013 (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 2013b).

Otro indicador de la crisis económica en Puerto Rico ha sido el aumento significativo en la emigración de puertorriqueños hacia los Estados Unidos. Por ejemplo, un informe del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (2017) apunta que en 2015, emigraron de Puerto Rico a los Estados Unidos 89,000 personas. De hecho, el Negociado del Censo estimó que la población del País disminuyó en 6.8% entre abril de 2010 y julio de 2015. Esto implica una merma poblacional de más de 250,000 personas (U.S. Census Bureau, 2015). Durante el 2015, emigraron unos 3,290 profesionales de la educación (maestros, bibliotecarios, entre otros). De igual forma, el informe señala que 1,480 profesionales y técnicos de la salud, así como 171 personas que proveían servicios de apoyo a la atención médica, emigraron a los EE.UU. durante ese año (Instituto de Estadísticas, 2017). Un estudio reciente estima que; 101,297 personas con grados de bachillerato, maestría o doctorado emigraron de la Isla de 2005 a 2015 (Ruiz Santana y Rosario Nieves, 2017, p. 70).

Un corolario de la crisis económica y gubernamental en Puerto Rico ha sido la erosión de la confianza de los ciudadanos para ver las instituciones políticas y gubernamentales como instrumentos que promuevan el crecimiento económico, la estabilidad social y, aún más, el desarrollo del País en todas sus facetas. Así por ejemplo, en una encuesta llevada a cabo por el diario *El Nuevo Día* en noviembre de 2015, el 74% de los participantes evaluó que “las cosas en Puerto Rico iban por un mal camino” (El Nuevo Día, 2015). De forma similar, el 62% de los encuestados señaló que la crisis se pudo haber evitado. En esa misma dirección, el 77% de los entrevistados argumentó que el gobierno fue inefectivo en comunicar adecuadamente a la ciudadanía la gravedad de la situación económica y fiscal del País. El 91% de los encuestados señaló que todos los partidos políticos del País tienen culpa por la situación económica y fiscal que aqueja a la Isla (El Nuevo Día, 2015, noviembre 7).

Estos resultados son cónsonos con los de un estudio realizado por este autor y varios colaboradores (Vera Rodríguez, Rosario Nieves, Ruiz Santana y Cabán Huertas, 2016) sobre las percepciones y opiniones de los jóvenes en Puerto Rico. Los resultados del estudio revelaron que

los jóvenes perciben al gobierno, a los partidos y a los políticos muy negativamente. De hecho, los jóvenes encuestados expresaron menos confianza en las instituciones políticas y gubernamentales que en la Iglesia, el comercio, la banca y el sistema económico. Más aún, el 85% estuvo “totalmente en desacuerdo” o “en desacuerdo” con una premisa que establecía: “El Gobierno de Puerto Rico aporta a mejorar la vida de los ciudadanos.” Igualmente, el 88.6% se manifestó “totalmente en desacuerdo” o “en desacuerdo” con la premisa que establecía: “Los políticos buscan lo mejor para el país.” Asimismo, el 75% de los jóvenes que formaron parte de la muestra, estuvieron “totalmente en desacuerdo” o “en desacuerdo” con la premisa: “El gobierno puede mantener el orden social.”

A estos indicadores de la crisis se les suman algunas medidas tomadas por el gobierno que tenían la intención de paliar la situación de los déficits. Entre estas se cuentan el aumento del costo de una serie de bienes y servicios ofrecidos por el gobierno de Puerto Rico y sus corporaciones públicas (particularmente de las utilidades operadas como monopolios públicos); la imposición de nuevos impuestos y el aumento de otros ya vigentes, como el aumento al Impuesto de Valores y Usos (IVU) de 6.5% a 11.5%; la congelación de la negociación de convenios colectivos en el sector público; el retraso en el pago del reintegro de contribuciones sobre ingresos pagadas en exceso; el retraso en el pago a suplidores, entre otras medidas (Center for a New Economy, 2016, May 17). Aun con la implantación de estas y otras medidas similares, el índice de actividad económica en el País ha sido negativo, al menos desde 2013 (Government Development Bank, 2017).

El gobierno, bajo dos administraciones distintas, ha incumplido en varias ocasiones con sus obligaciones con los bonistas e intentó, infructuosamente, de aliviar la crisis. Así las cosas, el Gobierno Federal de los Estados Unidos tomó medidas drásticas sobre la situación de la deuda de Puerto Rico. Mediante la firma del entonces presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, se convirtió en ley el Proyecto del Senado 2328, titulado “Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act”, comúnmente conocida por sus siglas en inglés como “PROMESA” (Public Law No. 114-187; 48 USC 2101). Mediante este estatuto, se estableció una Junta de Supervisión Fiscal para Puerto Rico. Esta Junta, cuyos miembros fueron nombrados por el presidente

de los Estados Unidos y por el liderazgo congresional (el gobernador de Puerto Rico es un miembro *ex officio*) cuenta con amplios poderes. Entre estos, se cuentan la promoción de la estabilidad financiera, el crecimiento económico, la responsabilidad administrativa y la eficiencia en el gobierno de Puerto Rico y sus dependencias (Public Law No. 114-187; 48 USC 2101). Específicamente, se destacan los poderes para aprobar los planes fiscales del gobierno y sus dependencias, promover la revitalización de la infraestructura, certificar los presupuestos que el gobernador someterá a la Legislatura, regular la emisión de deuda por el gobierno de Puerto Rico o sus dependencias y promover la reestructuración de la deuda gubernamental, así como el análisis y posible reestructuración de los planes gubernamentales de pensión (Public Law No.114-187; 48 USC 2101).

Entre los poderes y funciones otorgados, a la Junta de Control Fiscal establecida en Puerto Rico, se encuentre el de “hacer recomendaciones para la estabilidad financiera y la responsabilidad administrativa” (Public Law No. 114-187; 48 USC 2101, Art. 205). Bajo esta sección, se le otorga a dicha Junta la autoridad para:

...en cualquier momento, someter recomendaciones al gobernador o a la Legislatura sobre acciones que el gobierno territorial deba tomar para garantizar el cumplimiento con el plan fiscal, o para promover de alguna otra manera la estabilidad financiera, el crecimiento económico, *la responsabilidad administrativa*, y *la eficiencia en la prestación de servicios* del gobierno territorial... (Public Law No. 114 - 187; 48 USC 2101: Art. 2.5 [a])<sup>2</sup>

La Ley Promesa le otorga los siguientes poderes a la Junta de Control Fiscal, que incluyen algunos aspectos importantes de un sistema de función pública, es decir, del sistema de personal público del país, también llamado sistema de mérito:

...el establecimiento de un sistema de personal para los

---

2 El texto en español de este estatuto fue tomado de la traducción que hiciera Alejandro Álvarez Nieves, la cual se encuentra disponible en: <http://www.noticel.com/noticia/192626/lee-aqui-promesa-en-espanol-documento.html>. Las partes en *italico* del texto fueron destacadas por el autor.



empleados del gobierno territorial que esté basado en los estándares de desempeño del empleado” (Art. 205 [a.8]) y ... el mejoramiento de las capacitaciones y la competencia del personal, el ajuste de los niveles de la plantilla laboral y el mejoramiento de las capacitaciones y el desempeño del personal administrativo y de supervisión... (Public Law No. 114 - 187; 48 USC 2101, Art.205 [a.9]).

Sin justipreciar los méritos de este estatuto en el marco de la relación entre Puerto Rico y los EE. UU., hay que señalar que la Ley PROMESA considera importantes las reformas en el sistema de función pública del País y ve las reformas de dicho sistema como uno de los mecanismos para que se supere la crisis económica. Las reformas que propondrían más adelante, sin embargo, están enmarcadas en una perspectiva neoliberal, cuyo impacto también se discutirá.

Es significativo que dos de los informes de consultores externos del gobierno de Puerto Rico, que gozaron de la más amplia difusión y divulgación, analizaron la crisis desde perspectivas puramente económicas y financieras sin hacer recomendaciones de reformas al sistema de función pública en Puerto Rico. Estos informes fueron la base de las acciones tomadas por la administración estatal entre 2014 y 2017. Conforme con este tema, cabe señalar que ni el informe de la firma de consultores KMPG (2014) llevado a cabo para el Departamento de Hacienda, ni el Informe Krueger (Krueger, Teja & Wolfe, 2015) solicitado por una firma de abogados que asesora al Gobierno de Puerto Rico en los aspectos legales de la reestructuración de la deuda pública del país aluden a los temas antes mencionados.

En contraste, de algunos de los documentos públicos que fueron divulgados sobre la reestructuración de la Autoridad de Energía Eléctrica se desprende que, en la Autoridad, se han incorporado algunos elementos relacionados tanto a reformas organizacionales como al sistema de función pública. En este caso en particular, se encuentra que los informes correspondientes (Donahue, 2014; Donahue, 2016) mencionan la necesidad de reducir la burocracia, simplificar los procesos y la estructura organizacional de dicha agencia (Donahue, 2014), así como adiestrar a sus empleados, supervisores y gerentes, desarrollar e implementar métricas (indicadores claves de desempeño) para mejorar la productividad y

facilitar la rendición de cuentas en dicha corporación pública. De igual forma, se propone el análisis de puestos para “reducir la superposición de cargos”, mejorar la eficiencia, y “aclarar las descripciones de trabajo” (Donahue, 2016). También se hace referencia al desarrollo de planes de sucesión para puestos clave, así como a la retención de personal esencial (Donahue, 2016). A pesar de esto, hasta el momento ha trascendido en la prensa del País que las reformas en la AEE también han tenido en la práctica un énfasis económico y fiscal, pero han soslayado, hasta el momento, la implantación de reformas en áreas relativas a la función pública, la evaluación de las estructuras y procesos organizacionales, así como la formulación e implantación de políticas públicas.

A tono con este tipo de medidas, el 18 de enero de 2017, la Junta de Supervisión Fiscal para Puerto Rico le envió al Gobernador de Puerto Rico, Dr. Ricardo Roselló Nevares, una carta en la que se le indicaban los parámetros o directrices para el plan fiscal que el gobierno tenía que someter a dicho organismo. En el documento se establecían unos lineamientos para la reducción de \$1,500 millones de dólares (15 billones) para 2019, mediante la reducción de personal (*right-sizing*), la eficiencia y la reducción de gastos y actividades gubernamentales (Junta de Supervisión Fiscal para Puerto Rico, 2017, enero 18, p. 5). De igual forma, se propuso en este documento:

La reducción en costos de nómina de aproximadamente 30% mediante la eliminación sustancial de puestos de trabajo y otras reducciones en la paga y las prestaciones a empleados públicos, lo cual incluiría la consolidación y reducción de servicios gubernamentales no esenciales (Junta de Supervisión Fiscal de Puerto Rico, 2017, enero 18, p. 5: traducción libre del autor).

El 28 de febrero de 2017, el gobierno de Puerto Rico sometió su plan fiscal a la Junta de Supervisión Fiscal (Government of Puerto Rico, 2017, February 28). Las premisas básicas del plan sobre la organización del gobierno del País fueron las siguientes:

- a. La estructura gubernamental actual es demasiado compleja, lo cual produce redundancias, ineficiencias y unos costos básicos injustificables (p. 36).

- b. La complejidad y burocratización de la estructura gubernamental actual ha llevado a niveles insostenibles de gastos de nómina y prestaciones. Los mismos equivalen al 33% del presupuesto estatal (no federal) (p. 37).
- c. El tamaño del sector público ha tenido una disminución constante de un 4% desde el año fiscal 2017, pero esto no se ha traducido en una disminución en gastos de nómina y otras partidas presupuestarias relacionadas. (p.37)

A tales efectos, el gobierno de Puerto Rico le propuso a la Junta de Supervisión Fiscal en su Plan Fiscal de febrero de 2017 (Government of Puerto Rico, 2017, February 28) la reducción de \$17,800 millones de dólares (\$17.8 billones) en gastos gubernamentales mediante tres estrategias: la movilización, el establecimiento de un nuevo modelo gubernamental y la reducción de subsidios (p. 35). Por movilización, el Plan se refiere al establecimiento de un programa de Empleador Único, el cual se discutirá con profundidad en secciones subsiguientes de este trabajo, que se fundamentaría en un sistema centralizado de clasificación de puestos. Según se colige del documento, propondría el eventual desarrollo de un sistema de remuneración unificado, aunque excluiría a la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, a la Autoridad de Energía Eléctrica y al sistema de la Universidad de Puerto Rico, (p.40). Asimismo, se proponen ahorros mediante el mecanismo de congelación de nuevas contrataciones de empleados regulares en un 2% y la reducción de empleados temporeros o por contrato en un 50% para el 2018 y de un 20% adicional subsiguientemente (Government of Puerto Rico, 2017, February 28, p. 39). Una medida adicional va encaminada a igualar los beneficios marginales de los empleados de las corporaciones públicas con los del gobierno central (p. 41).

El segundo elemento de la reforma gubernamental propuesta en el Plan Fiscal de 2017 supone el rediseño de la forma en la cual opera el gobierno en un período de diez años. A tales fines, se propone la consolidación (el documento lo llama centralización) de agencias y la movilización de empleados a otras dependencias gubernamentales en las cuales fueran necesarios. El fin último de esta medida es el achicamiento (*streamlining*) de la operación gubernamental (p.42). El plan propone también la estrategia de externalizar los servicios gubernamentales, es

decir, la transferencia a entidades privadas, o privatización, de servicios gubernamentales “...entidades que tengan una buena trayectoria de proveer servicios de calidad y de una manera costo efectiva.” (Government of Puerto Rico, 2017, February 28, pp. 42-43). El tercer elemento del plan de reforma gubernamental tiene que ver con la reducción de subsidios gubernamentales a entidades privadas, tema que no se ajusta a la temática de este escrito, por lo que no será discutido.

En un desarrollo reciente de este tema, la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico (llamada comúnmente Junta de Supervisión Fiscal) alertó al gobierno de Puerto Rico, mediante una carta, sobre la posibilidad de que el país “pudiera enfrentar un déficit de aproximadamente \$190 millones para julio de 2017”. (Junta de Supervisión y Administración Financiera, 2017, 8 de marzo). De igual forma, le recomienda al gobierno de Puerto Rico la imposición de medidas más agresivas de control fiscal, tales como: “La implantación inmediata de un programa de recorte parcial de jornada (*furlough*) para lograr ahorros de \$35 a \$40 millones mensuales mediante el equivalente a 4 días al mes para la mayoría de los empleados de la Rama Ejecutiva, y de dos días al mes para maestros y personal de primera línea en instituciones que operen 24 horas al día.” (Junta de Supervisión y Administración Financiera, 2017, 8 de marzo). Recomiendan, además, reducciones semejantes para “otras entidades a través de todo el gobierno, incluyendo las corporaciones e instrumentalidades públicas y las ramas Legislativa y Judicial.” (Junta de Supervisión y Administración Financiera, 2017, 8 de marzo).

El 13 de marzo de 2017, el gobierno de Puerto Rico sometió a la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico un plan ajustado, en el cual, con relación a los funcionarios públicos, señala que se congelan los aumentos de sueldo entre 2018 y 2020, se promueve la movilización de empleados a través de las distintas agencias del gobierno, se busca la uniformidad en beneficios marginales y se eliminan las liquidaciones por excesos de días acumulados por vacaciones y por enfermedad. Asimismo, establece las bases para un sistema de retiro de contribución definida tipo “pay as you go” (Government of Puerto Rico, 2017, March, p.21). En cuanto a este último, el empleado aportaría un porcentaje de su salario que se invertiría en el mercado de valores. En este tipo de plan, el patrono, en este caso el gobierno, no hace aportaciones al fondo de retiro de sus empleados. Al finalizar sus años de labor, los

empleados obtendrían una suma de dinero equivalente al desempeño de sus aportaciones al plan de retiro en el mercado de valores. Además, el Plan Fiscal propone la disminución de los beneficios de las personas retiradas del Gobierno de Puerto Rico, en particular, los que reciben pensiones más altas, así como la eliminación de otros beneficios que se ofrecían a los retirados, tales como aportaciones a planes médicos y bonos de Navidad y verano (Government of Puerto Rico, 2017, March, p. 21).

Este plan fue aprobado con condiciones por la Junta de Supervisión Fiscal para Puerto Rico el 14 de marzo de 2017. Entre las condiciones, se estableció que la eliminación del bono de Navidad de los empleados públicos y la reducción de jornada laboral, ambas propuestas originalmente presentadas por la Junta, quedarían en suspenso por el momento. Sin embargo, obligaría al gobierno de Puerto Rico a mantener una reserva de \$200 millones de dólares y a lograr, en corto plazo, ahorros de \$500 millones de dólares. De no cumplir con estas condiciones para el primero de julio de 2017, la JSF podría activar la reducción de jornada y la eliminación del bono de Navidad para los empleados públicos (González, 2017, 14 de marzo).

Como puede apreciarse de las fuentes anteriormente discutidas, entre las propuestas para enfrentar la crisis económica del País han predominado las económicas y financieras, las cuales, como se verá en una sección posterior del trabajo, han estado fuertemente matizadas por ideas neoliberales. En estas, por lo general, se ve el empleo público como un gasto y no como una fuerza que pueda ayudar a impulsar la recuperación socioeconómica de un país.

Aunque resulte evidente que la superación de la crisis en Puerto Rico conllevará ajustes en múltiples renglones del gobierno y de la sociedad, este trabajo presenta una visión alternativa a la dominante en las esferas de poder del País sobre los recursos humanos en su sector público. En esta visión estratégica del empleo público, la cual es uno de los puntos de referencia del autor, no resulta tan importante la cantidad de empleados del gobierno, sino la calidad de este recurso humano y del sistema existente para su administración.

Vale la pena destacar que la visión del servidor público como

“problema”, dista mucho de la que caracterizaba al País durante los inicios de la administración pública en Puerto Rico. En aquel momento, el sistema de servicio civil o de función pública tenía un rol central en su estrategia de desarrollo. Así, por ejemplo, se observa que la administración pública moderna en Puerto Rico data de fines de la década de los 40, producto de una serie de reformas impulsada, tanto por el gobernador norteamericano Rexford G. Tugwell (1941-1946) como por Luis Muñoz Marín (1949-1964). Las reformas gubernamentales llevadas a cabo en Puerto Rico propulsaron un modelo de industrialización por invitación que redundó en altos niveles de crecimiento económico, así como en mejoras significativas en la calidad de vida de amplios segmentos de la población. Este modelo o estrategia de desarrollo se conoce comúnmente como Operación Manos a la Obra y más técnicamente como el modelo (o estrategia) de desarrollo capitalista dependiente. Asimismo, se le conoce técnicamente como modelo desarrollista. El mismo, se distanció profundamente de un modelo de capitalismo de estado, el cual se ensayó en Puerto Rico entre 1940 y 1946, y en el cual el estado era el encargado de la promoción de la actividad económica, incluso mediante la operación de fábricas y empresas estatales (Dietz, 1989; Santana Rabell, 1984). Por el contrario, en la estrategia de desarrollo capitalista dependiente o modelo desarrollista, el estado promovería la inversión extranjera, mediante el ofrecimiento de exenciones contributivas, locales y federales; mano de obra barata, abundante y poco organizada sindicalmente, así como el libre movimiento de productos entre los mercados de Puerto Rico y los Estados Unidos (Irizarry Mora, 2001, pp. 70 -71).

De hecho, los resultados de las reformas gubernamentales y de la implantación de la Operación Manos a la Obra, en el plano económico, produjeron el llamado “milagro puertorriqueño”. Como resultado, la Isla se transformó, de uno de los países más pobres en la región, a uno de los de mayor crecimiento económico y mejor calidad de vida (Wells, 1979). Asimismo, en el plano social, se disminuyeron notablemente los niveles de pobreza, se redujo significativamente el analfabetismo, se mejoró la salud de la población, se desarrolló una clase media y aumentó significativamente la movilidad social, entre otros logros de la implantación de esta estrategia de crecimiento económico.

El sistema de función pública o de servicio civil puertorriqueño le proveyó a esta estrategia de crecimiento socioeconómico, y a las

agencias que se fueron creando para guiar el mismo, una tecnoburocracia cualificada para la implantación de las políticas públicas y los programas que se desarrollaban de forma vertiginosa en esta época.

Tan impresionantes fueron los logros de estas reformas gubernamentales y económicas que sirvieron de modelo para otras similares en el Caribe y Centroamérica (Montero, 2003). De hecho, un grupo importante de los académicos y funcionarios de la alta gerencia de los países de la región se formó dentro de este “modelo puertorriqueño”, bien porque vinieron a estudiar en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico (fundada en 1951), o bien porque entraron en contacto con el mismo mediante las asesorías de expertos puertorriqueños a través de los programas de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Así por ejemplo, los “pioneros de la administración pública moderna” de la República Dominicana: Raymundo Amaro Guzmán y Víctor Melitón Rodríguez, estudiaron sus Maestrías en Administración Pública en la Universidad de Puerto Rico, recinto de Río Piedras. De forma similar, los distinguidos señores Carlos Araya Borge y Rodrigo Mata Amador, precursores de la administración pública moderna costarricense, se relacionaron con el modelo de la administración pública puertorriqueña a través de los servicios de consultoría de USAID en los cuales laboraba el Dr. Pedro Muñoz Amato, pionero de la administración pública en Puerto Rico.<sup>3</sup> De hecho, el Dr. Leonardo Santana Rabell (Santana Rabell, 1984) sostiene que el crecimiento socioeconómico de la isla y su relación política con los Estados Unidos fueron utilizados por los Estados Unidos como un “ejemplo de buena vecindad” o como una “vitrina de la democracia” para lograr que los países latinoamericanos se mantuvieran en la órbita de influencia de los Estados Unidos durante el período de la Guerra Fría (Santana Rabell, 1984, p. 197).

El propósito de este trabajo es, entonces, proveer alternativas a la crisis que aqueja al País. El enfoque será aportar a la superación de la crisis gubernamental y de institucionalidad que afecta la Isla, principalmente desde la perspectiva de la función pública, es decir desde un enfoque de servicio civil o de administración de los recursos humanos en el sector

---

3 Esta información fue provista por el Sr. José Joaquín Arguedas (Mgr.), exdirector de la Dirección Nacional de Servicio Civil de Costa Rica.

público. En este punto, este trabajo concuerda con la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, quienes reunidos en Santa Cruz de la Sierra en Bolivia en 2003, expresaron:

Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal, la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia. (CLAD/NUDESA, 2003).

Por otro lado, se estipula la necesidad de proponer alternativas a esta crisis desde otras perspectivas de la disciplina de la Administración Pública, tales como el análisis organizacional, el enfoque de políticas públicas, las finanzas públicas y el derecho administrativo, entre otras. Sin embargo, para que las recomendaciones presentadas en este trabajo sean efectivas, deben circunscribirse al sistema de función pública puertorriqueño.

Este análisis está orientado por las palabras de monseñor Roberto Octavio González Nieves, arzobispo de San Juan, Puerto Rico, quien en un discurso en el *Diáspora Summit Center for Puerto Rican Studies* del Hunter College de New York, propuso la necesidad de refundar a Puerto Rico. Al respecto, apunta el arzobispo:

Pues a esto mismo es a lo que se refiere la expresión “refundar la patria”. Es darle nuevas fundaciones partiendo de su identidad, de su cultura, de sus raíces cristianas, de su herencia taína, africana y española y de su tradición latina y, también de aquello bueno que nos ha llegado de nuestra relación con Estados Unidos, como la democracia, las libertades individuales y su tradición educativa (González Nieves, 2016, 23 de abril),

El autor persigue, con este trabajo, aportar en algo a esta



refundación de Puerto Rico, particularmente de su administración pública. Estas aportaciones se basan, en gran medida, en los trabajos de investigación que tanto el autor como otros profesores y estudiantes del Programa Graduado de Administración Pública de la PUCPR han estado desarrollando y presentando anualmente en los congresos anuales del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), a partir de 2007.

Asimismo, sirven de telón de fondo para esta investigación, otros estudios que el autor ha llevado a cabo en el marco de su participación en actividades como los Foros de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana y otras conferencias locales, tales como el Primer Simposio Hermenegildo Ortiz Quiñones llevado a cabo en la Universidad de Puerto Rico, recinto de Río Piedras.

El trabajo consta de cuatro partes. Las primeras tres están en forma de ensayos cortos, mientras que la última recoge unas conclusiones generales. En específico, el contenido se divide así: en la primera parte se discutirá el rol del gobierno en la sociedad según expuesto en la Doctrina Social de la Iglesia, así como en varias encíclicas y documentos pontificios. La segunda parte presentará un ensayo sobre el sistema de función pública en Puerto Rico. En el mismo, se enfatizan sus orígenes, período de esplendor, crisis y posibilidades futuras. Asimismo, se incluyen conclusiones y recomendaciones relativas al tema de la función pública en el país. La tercera parte presenta, en un corto ensayo, la problemática situación de los empleados de confianza en Puerto Rico, así como varios ejemplos de la forma en que en otros países se ha estructurado la alta dirección gubernamental en aras de profesionalizar y despolitizar la misma. Se proponen, asimismo, unas conclusiones y recomendaciones para el establecimiento de un sistema profesional de alta dirección en el País. Por último, se presentan las conclusiones generales.

## **I. EL GOBIERNO EN LA SOCIEDAD SEGÚN LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA Y ALGUNOS DOCUMENTOS PONTIFICIOS**

### ***EL GOBIERNO EN ALGUNAS ENCÍCLICAS PAPALES***

En la Carta Encíclica *Rerum Novarum*, escrita por el papa León

XIII en los albores de la Revolución Industrial y de los problemas laborales y humanos que esta acarreó, se propone un rol subsidiario del Estado. Es decir, uno que organice la actividad social y política de un país en beneficio de todos los individuos, pero sin inhibir sus iniciativas individuales, así como las de las demás instituciones que aporten al ordenamiento de la sociedad. Planteaba S.S. León XIII.

Así, pues, los que gobiernan deben cooperar, primeramente y en términos generales, con toda la fuerza de las leyes e instituciones, esto es, haciendo que de la ordenación y administración misma del Estado brote espontáneamente la prosperidad, tanto de la sociedad como de los individuos, ya que este es el cometido de la política y el deber inexcusable de los gobernantes. (León XIII, 1891: Núm. 23).

Asimismo, el pontífice aclaraba cuál debía ser el papel del Estado y la administración pública en los tiempos del Estado Liberal, lo cual resultaba muy progresista para su época. La teoría económica, vigente en aquel momento, planteaba un rol pasivo de estos entes en la promoción de la economía y la igualdad social. Al hilo del tema, planteaba en la mencionada Carta Encíclica lo siguiente:

A través de estas cosas, queda al alcance de los gobernantes beneficiar a los demás órdenes sociales y aliviar grandemente la situación de los proletarios, y esto en virtud del mejor derecho y sin la más leve sospecha de injerencia, ya que el Estado debe velar por el bien común como propia misión suya. Y cuanto mayor fuere la abundancia de medios procedentes de esta general providencia, tanto menor será la necesidad de probar caminos nuevos para el bienestar de los obreros (León XIII, 1891, Número 23).

A cien años de la publicación de la *Rerum Novarum*, san Juan Pablo II escribió la Encíclica *Centesimus Annus*. En la misma, destaca el rol de una administración pública eficiente como un prerrequisito para el logro del desarrollo económico, la igualdad y la promoción de los derechos humanos. Asimismo, apunta a los fenómenos de la

corrupción y del enriquecimiento ilícito como óbices para el logro de estos fines de la sociedad. De este modo, indica en la mencionada Carta Encíclica que:

Estas consideraciones generales se reflejan también sobre el *papel del Estado en el sector de la economía*. La actividad económica, en particular la economía de mercado, no puede desenvolverse en medio de un vacío institucional, jurídico y político. Por el contrario, supone una seguridad que garantice la libertad individual y la propiedad, además de un sistema monetario estable y servicios públicos eficientes. La primera incumbencia del Estado es, pues, la de garantizar esa seguridad, de manera que quien trabaje y produzca pueda gozar de los frutos de su trabajo y, por tanto, se sienta estimulado a realizarlo eficiente y honestamente. La falta de seguridad, junto con la corrupción de los poderes públicos y la proliferación de fuentes impropias de enriquecimiento y de beneficios fáciles, basados en actividades ilegales o puramente especulativas, es uno de los obstáculos principales para el desarrollo y para el orden económico. (Juan Pablo II, 1991: Número 48).

Este pontífice llama la atención, sin embargo, a los peligros de la expansión del estado de bienestar o asistencial en áreas típicamente desempeñadas por otras instancias sociales y de cómo esto puede inhibir o suplantar instituciones sociales de menor jerarquía social. Exhorta, pues, a la observación del principio de la subsidiariedad, en el cual el Estado asistirá, pero no suplantarán, las iniciativas individuales, comunales y sociales de desarrollo. A tales efectos, en la Carta Encíclica, san Juan Pablo II postula que:

En los últimos años ha tenido lugar una vasta ampliación de ese tipo de intervención, que ha llegado a constituir en cierto modo un Estado de índole nueva: el “Estado del bienestar”. Esta evolución se ha dado en algunos estados para responder de manera más adecuada a muchas necesidades y carencias tratando de remediar formas de pobreza y de privación indignas de

la persona humana. No obstante, no han faltado excesos y abusos que, especialmente en los años más recientes, han provocado duras críticas a ese estado del bienestar, calificado como “Estado asistencial”. Deficiencias y abusos del mismo derivan de una inadecuada comprensión de los deberes propios del Estado. En este ámbito también debe ser respetado el *principio de subsidiariedad*. Una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándola de sus competencias, sino que más bien debe sostenerla en caso de necesidad y ayudarla a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común. (Juan Pablo II, 1991: Núm. 48).

Más cercano a estos tiempos, en 2009, el papa Benedicto XVI, en su Carta Encíclica *Caritas in Veritate*, presenta una profunda reflexión sobre el rol del Estado y sus organismos en un mundo globalizado y dominado por la ideología neoliberal. Incluso, el pontífice llama la atención sobre las corrientes que plantean la eliminación del Estado, pues se reconocen sus múltiples roles en la organización de la sociedad. Así pues, apunta lo siguiente en el mencionado documento:

...El mercado único de nuestros días no elimina el papel de los estados, más bien obliga a los gobiernos a una colaboración recíproca más estrecha. La sabiduría y la prudencia aconsejan no proclamar apresuradamente la desaparición del Estado. Con relación a la solución de la crisis actual, su papel parece destinado a crecer, recuperando muchas competencias. Hay naciones donde la construcción o reconstrucción del Estado sigue siendo un elemento clave para su desarrollo... No es necesario que el Estado tenga las mismas características en todos los sitios: el fortalecimiento de los sistemas constitucionales débiles puede ir acompañado perfectamente por el desarrollo de otras instancias políticas no estatales, de carácter cultural, social, territorial o religioso. Además, la articulación de la autoridad política en el ámbito local, nacional o internacional, es uno de los cauces privilegiados

para poder orientar la globalización económica. Y también el modo de evitar que esta mine de hecho los fundamentos de la democracia (Benedicto XVI, 2009: Núm. 40).

En 2015, en *Laudato Si*, el papa Francisco denuncia cómo, en muchas ocasiones, los gobiernos no cumplen con su función de regular la protección del ambiente por razones de índole político-partidista. A tales efectos, señala el papa:

El drama del inmediatismo político, sostenido también por poblaciones consumistas, provoca la necesidad de producir crecimiento a corto plazo. Respondiendo a intereses electorales, los gobiernos no se exponen fácilmente a irritar a la población con medidas que puedan afectar al nivel de consumo o poner en riesgo inversiones extranjeras. La miopía de la construcción de poder detiene la integración de la agenda ambiental con mirada amplia en la agenda pública de los gobiernos. (papa Francisco, 2015: Núm. 178).

De igual forma, papa Francisco hace hincapié en la necesidad de trascender la visión político-partidista en la formulación e implementación de políticas públicas, sobre todo en el ámbito ambiental que se discutirá más adelante en este trabajo cuando se presente el tema de la necesidad de reformas en la alta dirección del gobierno del País. Sobre esto, el papa señala:

Es indispensable la continuidad, porque no se pueden modificar las políticas relacionadas con el cambio climático y la protección del ambiente cada vez que cambia un gobierno. Los resultados requieren mucho tiempo, y suponen costos inmediatos con efectos que no podrán ser mostrados dentro del actual período de gobierno.

De otra parte, el *Compendio de Doctrina Social de la Iglesia* (Pontificio Consejo de Justicia y Paz, 2005) alude, en múltiples referencias, al rol del Estado y la administración pública, de las cuales se recoge un puñado a continuación.

En primer lugar, el *Compendio* les recuerda a los

gobernantes el compromiso moral que deben tener en el ejercicio de sus funciones ministeriales (Núm. 411), así como los fines principales de la administración pública en la sociedad: servir a los ciudadanos y promover el bien común (Núm. 412). Por otro lado, denuncia la corrupción política como una de las mayores deformaciones del sistema democrático, pues la misma: “traiciona al mismo tiempo los principios de la moral, y las normas de justicia social; compromete el funcionamiento del Estado, influyendo negativamente en la relación entre gobernantes y gobernados...” (Núm. 411).

Al igual que en algunas de las encíclicas papales antes mencionadas, el *Compendio* enfatiza el rol subsidiario que debe asumir el Estado en la organización de la sociedad. Al respecto, establece que: “La responsabilidad de edificar el bien común compete, además de a las personas particulares, también al Estado. Esto es así porque el bien común es la razón de ser de la autoridad política. El Estado, en efecto, debe garantizar la cohesión, unidad y organización a la sociedad civil de la que es expresión.” (Núm. 168)

De otro lado, y en cuanto a la participación ciudadana en los procesos gubernamentales, la Doctrina Social de la Iglesia la reconoce como “uno de los pilares de todo sistema democrático” y “una de las mejores garantías de la permanencia de la democracia”. De hecho, el énfasis que pone el *Compendio* en este principio es de tal magnitud que postula que “toda democracia debe ser participativa” (Pontificio Consejo Justicia y Paz, 2005).

Por último, la Doctrina Social de la Iglesia toma cuenta de la “pérdida de centralidad por parte de los actores estatales” en la dirección de temas tales como la economía y las finanzas (Pontificio Consejo de Justicia y Paz, 2005, Núm. 370), lo cual es producto de los procesos de globalización. Por tal motivo, en el *Compendio* de Doctrina Social de la Iglesia se hace un llamado, por un lado, a los Estados para que superen sus conductas individualistas (Núm. 373), y, por otro, a la comunidad internacional para que desarrolle instrumentos y normativas que dirijan estos procesos con justicia, equidad y respeto a la dignidad de los seres humanos, en este nuevo

orden global (Núm. 373).

Como ha podido apreciarse en esta sección, tanto el *Compendio de Doctrina Social de la Iglesia*, como varias de las encíclicas papales, han discutido con profundidad el rol del Estado y la administración pública en la organización de la vida en sociedad. Incluso, ha podido observarse que, al menos desde el siglo XIX, el pensamiento de la Iglesia ha orientado sobre la importancia de esta forma de organización política, así como cuál debe ser su rol en la sociedad. La Iglesia, igualmente, ha disertado sobre las luces y sombras, tanto del Estado Liberal durante la Revolución Industrial, como de los excesos del Estado Interventor (1930-1990) y los del Estado Neoliberal y la Globalización en estos tiempos.

Con este marco de referencia, en la próxima sección se expondrá el surgimiento del sistema de servicio civil o de función pública en Puerto Rico, los procesos que propendieron a su desarrollo y fortalecimiento, así como los que lo llevaron a la situación crítica por la que atraviesa actualmente. Además, se presentarán alternativas y posibilidades para revitalizarlo.

## **II. EL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA EN PUERTO RICO: ESPLENDOR, CRISIS Y PERSPECTIVAS FUTURAS**

### **INTRODUCCIÓN**

Las luchas para establecer un sistema profesional de función pública o servicio civil en Puerto Rico llevan más de un siglo. De hecho, en 1907 se aprobó la primera ley de servicio civil en Puerto Rico a la usanza de la Ley Pendleton, la primera ley orgánica del Servicio Civil de los Estados Unidos de 1883 (Goodsell, 1978). Este estatuto, aunque imperfecto, estableció la primera piedra del sistema de servicio civil de la Isla. En esta sección, se presentará una síntesis de la experiencia puertorriqueña en el desarrollo de su sistema de función pública, así como los retos que este sistema ha encarado. Asimismo, se discutirán las posibilidades para el desarrollo del mismo. Cabe señalar que, como ya indicáramos en la introducción, en este estudio se utilizarán indistintamente, tal como se hace en la

*Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CLAD/NUDESA, 2013, p. 15) los conceptos función pública, servicio civil y sistema de mérito. Un sistema de función pública o de servicio civil es un sistema de administración de recursos humanos en el sector público basado en el principio de que los funcionarios serán reclutados y seleccionados para sus puestos a base del mérito y competencia. Es decir, los aspirantes a un puesto público competirán con otros candidatos, y de ellos se seleccionará al mejor preparado y con mayor experiencia; dicho de otro modo, con mayores méritos. A este proceso se le llama de oposición u oposiciones en otras jurisdicciones del mundo. Este principio aplica a otras áreas de la administración de recursos humanos en el sector público, tales como la retribución, los ascensos, descensos y traslados, entre otras.

### **EL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA EN PUERTO RICO: SUS ORÍGENES**

Según un informe del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, para diciembre de 2016 había 206,112 personas laborando en alguna dependencia gubernamental del País. La cantidad de personas dentro del grupo trabajador (ajustado estacionalmente) en Puerto Rico para ese mismo mes fue de 1,128,000 personas (Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, 2016, diciembre). Por lo tanto, se estima que, para esa fecha, los empleados públicos componían el 18.27% de la fuerza laboral en la Isla. Igualmente, el informe más reciente de esa agencia en el que se segmenta la cantidad de empleados por sector ocupacional (Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, 2014), evidenciaba que el sector gubernamental era el sector “industrial” con mayor cantidad de empleados (ajustados estacionalmente) en el País. A este, le seguían los sectores relacionados con los servicios educativos y de la salud, el comercio, la transportación y las utilidades, así como los servicios profesionales y comerciales (Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, 2014, Tabla A).

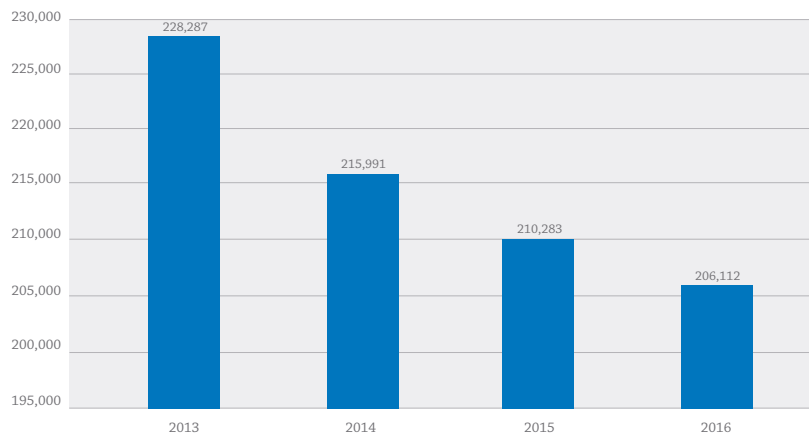
Las gráficas 1 y 2, presentadas a continuación, dan cuenta de la cantidad de todos los empleados públicos en Puerto Rico desde 2013 hasta el presente, así como una comparación con todas las personas



que componían el grupo trabajador en Puerto Rico para las mismas fechas. Todas las cifras son del mes de diciembre de 2013 al 2016.

### Gráfica 1

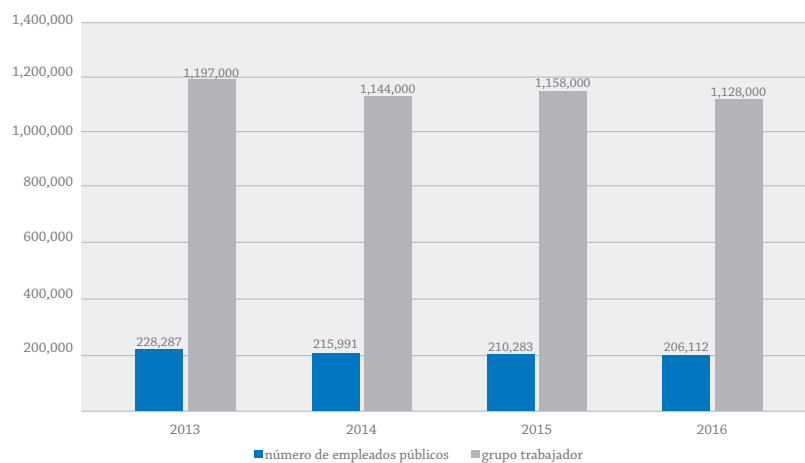
*Total de empleados públicos en Puerto Rico 2013-2016*



*Fuente:* Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (2013-2016). *Puestos ocupados en el gobierno.*

### Gráfica 2

*Total de empleados públicos y total de personas en el grupo trabajador 2013-2016*



*Fuente:* Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (2013-2016). *Puestos ocupados en el gobierno* y Departamento del Trabajo de Puerto Rico (2013-2016). *Empleo y desempleo en Puerto Rico.*

Como se observa, el camino para desarrollar un sistema de servicio civil en Puerto Rico ha sido uno largo y lleno de obstáculos. El mismo ha estado matizado, por un lado, por los intentos de lograr un sistema de función pública que permita el desarrollo social y económico del País, así como un gobierno basado en la racionalidad administrativa, la eficiencia y los altos valores sociales y humanos. Por el otro, han estado los partidos políticos que han utilizado el servicio civil como un botín para aumentar el poder de sus organizaciones políticas, en vías de obtener el poder o perpetuarse en él.

Así pues, el primer paso para la profesionalización de la función pública en Puerto Rico se dio con la aprobación de la Ley de Servicio Civil de 1907. La misma creó una junta o comisión de servicio civil formada por tres miembros que eran nombrados por el gobernador. Este estatuto establecía el mérito como el principio que debería regir los procesos de administración de recursos humanos en el ámbito gubernamental. Esto se ponía en vigor, entre otros medios, mediante la administración de exámenes de oposición (es decir, que los candidatos deberían competir entre ellos sobre las bases de su preparación académica, experiencia, aptitudes y actitudes) para los puestos públicos; la prohibición de solicitar a los aspirantes información sobre su afiliación política; la prohibición de solicitarles a los aspirantes contribuciones para los partidos políticos; así como la prohibición de despidos de empleados sin justa causa. (Goodsell, 1978, pp. 106 -107; Santiago y Robles, 2005, p. 38-39). La implantación de esta ley se vio fuertemente limitada por restricciones presupuestarias que provinieron del poder legislativo puertorriqueño de la época. Ese cuerpo no aprobó los fondos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de esa Ley, tornando casi inoperante la Comisión de Servicio Civil (Goodsell, 1978: 108). Según analistas de este proceso, al poder legislativo no le convenía fortalecer el sistema de mérito en el País, pues recibían contribuciones económicas para sus partidos políticos equivalentes al 2% proveniente del salario de aquellos empleados a quienes nombraban políticamente. (Goodsell, 1978, p. 112)

Otro estatuto que reguló la función pública en Puerto Rico fue la Ley Núm. 88 de 1931. Los cambios más importantes que trajo

esta disposición legal fueron: el establecimiento de un sistema de clasificación de puestos y retribución, así como el establecimiento de un incipiente sistema de capacitación y desarrollo de recursos humanos (Caballero, 2007: 19; Santiago y Robles, 2005, p. 39). De igual forma, dividía el servicio civil en Personal Clasificado, los cuales formaban la meritocracia del País; y el personal no-clasificado, o personal de confianza, que era nombrado por su afiliación política o cercanía a la autoridad nominadora.

Es importante notar que, según Charles Goodsell, estudioso de esta etapa del desarrollo de la función pública en Puerto Rico y expresidente de la Sociedad Americana de Administración Pública (ASPA), los estatutos arriba mencionados cobijaban únicamente entre un 20 y un 30 por ciento de los empleados públicos en Puerto Rico (Goodsell, 1978: 109). Las razones para esto eran, por un lado, los empleados en el servicio no-clasificado y, por el otro, la gran cantidad de empleados temporeros nombrados. De hecho, Caballero (2007) plantea que, entre 1930 y 1940, la mayoría de los nombramientos llevados a cabo en el gobierno eran temporeros. Esta práctica, casi dejaba sin efecto los intentos de profesionalizar la función pública en el País según el estatuto de 1931. Aquí se ve, una vez más, la pugna entre las fuerzas que intentaban promover el establecimiento de una meritocracia en el país y aquellas que buscaban aumentar su poder político mediante nombramientos a puestos gubernamentales de empleados leales a sus ideales políticos. En este apartado se han destacado los orígenes del sistema de servicio civil (función pública) de Puerto Rico, en el siguiente, se abordará su período de mayor esplendor, así como las condiciones que comenzaron a provocar su “desgaste”.

### ***EL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA EN PUERTO RICO: DESDE SU ERA DE ORO HASTA SU “DESGASTE”.***

En 1947 se aprobó una de las piezas legislativas más importantes para el desarrollo de un sistema de función pública en el País. La ley Núm. 345 de 1947, conocida como *Ley para Crear una Agencia de Personal para el Gobierno Insular*, estableció unas bases sólidas para el florecimiento de un sistema de mérito. De hecho, algunas fuentes

especializadas de la época compararon favorablemente el sistema de mérito establecido por esta ley con los sistemas de recursos humanos más actualizados de Norteamérica (Goodsell: 1978, p. 32). Más aún, algunos estudiosos de la Administración Pública en el País denominan el período entre 1947 y 1968 como el Período de Oro de la Administración Pública en Puerto Rico (Santiago y Robles, 2004, p. 42). Este trabajo sostiene que, más que por los cambios llevados a cabo por este estatuto, se da este período de oro debido al establecimiento de un sistema dominante o cuasi políticamente monopartidista. Este factor promovería la concentración de esfuerzos en el desarrollo de una función pública vigorosa, en lugar de la búsqueda para obtener el poder político.

En particular, este ordenamiento legal tenía disposiciones amplias sobre: clasificación de puestos, retribución, reclutamiento a base de exámenes (oposiciones), períodos probatorios, despidos por causa justificada, adiestramientos y capacitación, protección contra discrímenes ilegales, entre otras. De igual forma, establecía una división estructural entre los aspectos técnicos, operativos y de reglamentación del sistema de función pública, los cuales quedaban bajo la jurisdicción de la Oficina de Personal; y aquellos apelativos, los cuales estaban al cuidado de la Junta de Personal (Santiago y Robles, 2005, pp. 40-42).

Durante este período, y al amparo de la Ley 345 y de un sistema político que valoraba y protegía la carrera administrativa, quizás en parte por no tener contendores reales por el poder, se desarrolló en Puerto Rico una burocracia altamente cualificada, dedicada y profesional. Igualmente, mediante el establecimiento de corporaciones públicas, se dotó al País de unos recursos humanos altamente competentes en la generación y transmisión de energía eléctrica, el desarrollo de sistemas de acueductos y alcantarillados, el desarrollo de un sistema de telégrafos y la construcción de obras públicas, entre otros.

En octubre de 1975, se aprobó en Puerto Rico el cuarto estatuto orgánico sobre la función pública: la Ley Núm. 5. Esta ley definía claramente lo que era el principio de mérito e identificaba sus áreas esenciales. De igual forma, dividía los empleados públicos

en empleados de carrera (cubiertos por el principio de mérito) y empleados de confianza, los que definía como “de libre selección y libre remoción”. También introdujo programas innovadores de evaluación, así como de promoción por productividad con el objetivo de lograr la eficiencia gubernamental (Santiago y Robles, 2005, p. 47). Esta ley estableció un sistema de función pública compatible con la negociación colectiva en el sector público del País. Por último, creó dos organismos independientes para la administración del sistema de la función pública: la Oficina Central de Administración de Personal (OCAP) y la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (JASAP).

Los problemas con la implantación de esta ley tuvieron que ver principalmente con el inicio de la alternancia político-partidista que se explicará más adelante, dada la gran cantidad de empleados de confianza y empleados temporeros que se nombraban en las agencias públicas del País, así como por la proliferación de despidos ilegales después de las elecciones generales. Esto redundó en grandes costos al erario público, por las demandas legales interpuestas por los funcionarios públicos despedidos, muchas de las cuales fueron ganadas por estos.

Como se indicó, es importante notar que la vigencia de este estatuto se enmarca en un contexto histórico y político totalmente distinto al que prevalecía durante el funcionamiento de la Ley 345 de 1947. Esto es así, puesto que las elecciones de 1968 rompieron con el sistema de partido dominante (cuasi monopartidismo) en Puerto Rico, dando como resultado el establecimiento de un sistema bipartidista. Esta “era del bipartidismo” (Picó, 1986: 278-279) se ha caracterizado por la existencia de dos partidos políticos, con una fuerza política similar, que contienden por el poder y con capacidad real de que cualquiera de los dos partidos pueda ganar los comicios electorales. Según el autor antes citado (Picó, 1986), “La competencia entre los partidos hegemónicos resultó en una inescapable sensación de politización en todos los aspectos de la vida social” (1986, p. 279). Asimismo, el estudioso de la administración pública puertorriqueña y profesor retirado de la Universidad de

Puerto Rico, Dr. Leonardo Santana Rabell, plantea al respecto que:

En el Puerto Rico de nuestros días parece no existir la posibilidad de concertación social en ningún asunto importante. Los ciudadanos, los grupos de presión y los partidos políticos manifiestan intensas discrepancias sobre las prioridades que el gobierno debe aportar para la solución de las necesidades y la asignación de los recursos. Ante la falta de consenso y la evidente incapacidad de adaptación a las reglas de juego político moderno, los grupos burocráticos se han tribalizado y convierten a las agencias públicas en virtuales campos de batalla que se intercambian cada cuatro u ocho años al ritmo cadencioso de 'quítate tú, pa'ponerme yo' (Santana Rabell, 1993, p. 81).

Obviamente, este clima de politización y tribalización que sirvió de trasfondo a la puesta en vigor de la Ley Núm. 5 de 1975, inició un período de desgaste o deterioro del sistema de función pública del País, cuyos efectos son altamente visibles en estos tiempos.

En 1998 entró en vigor la Ley Núm. 45 de 1998, Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico. De esta forma, se le concedió a la mayoría de los empleados del sector público de Puerto Rico el derecho a organizarse y a negociar colectivamente. Sin embargo, este estatuto supeditó las negociaciones de tipo salarial a las realidades fiscales del estado y prohibió las interrupciones de servicios gubernamentales mediante piquetes, huelgas y otros medios. Asimismo, excluyó de su cubierta al personal de algunas agencias como la Policía, la Guardia Nacional, el Departamento de Justicia, entre otras. De igual modo, se exceptúan de la ley empleados gerenciales, transitorios, por contrato, irregulares y de confianza (Santiago y Robles, 2005: 330). También creó un organismo administrativo, la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, que tiene las funciones de: interpretar, aplicar y hacer cumplir las disposiciones de la Ley 45 de sindicación de los empleados públicos; resolver controversias sobre la aplicación de dicho estatuto; crear la reglamentación necesaria para asegurar

el cumplimiento con la Ley 45; supervisar los procesos de elección sindical; y llevar a cabo investigaciones, encuestas, vistas pública y audiencias relacionadas con la sindicalización de los empleados públicos, entre otras funciones. (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley 45 de 1998, Sección 11.15). Con la aprobación de esta ley, también comenzó a cambiar la filosofía de la oficina central de Recursos Humanos del gobierno de Puerto Rico. A partir de ese momento, se conocería como Oficina Central de Asesoramiento Laboral y Recursos Humanos (OCALARH). Este fue uno de los primeros pasos hacia la descentralización del sistema de función pública en Puerto Rico.

Dicho estatuto, junto a la Ley 184 de 2004, fueron los que regularon la función pública en Puerto Rico hasta muy recientemente. La Ley 184 persiguió el propósito de establecer un sistema de función pública cónsono con la sindicación de los empleados públicos, así como culminar el proceso de descentralización de la administración de recursos humanos en el sector público, el cual ya había comenzado mediante órdenes ejecutivas de los gobernadores desde 1991.<sup>4</sup> (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 2004, Sección 2.1.4).<sup>1</sup> De hecho, esta disposición legal convirtió a todas las agencias y dependencias del gobierno de Puerto Rico en administradores individuales, por lo que cada una venía obligada a desarrollar su propio sistema de recursos humanos cónsono con el principio de mérito. Más aún, con la puesta en práctica de esta Ley, la Oficina de Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico se convirtió definitivamente en una de asesoramiento laboral y auditoría sobre el cumplimiento con el principio de mérito. De hecho, los autores Santiago y Robles (2005) plantean que esta Ley: "...elimina toda tarea operacional centralizada, incluyendo la aprobación de los

---

4 Este proceso de cambio de agencias del gobierno central a administradores individuales comenzó en el 1991 con el Gobernador Rafael Hernández Colón y continuó con otros gobernadores. Véase por ejemplo, *El Boletín Administrativo Núm. OE - 1991 - 07* (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1991, 7 de marzo) y el *Boletín Administrativo OE - 1991 - 51* (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1991, 28 de agosto), en los cuales se convierten en administradores individuales a la Comisión Industrial y al Departamento de Transportación y Obras Públicas, respectivamente (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1991). Ya para el año 2002, el *Memorando Especial Núm. 25 - 2002* de la Oficina Central de Asesoramiento Laboral y de Administración de Recursos Humanos, establecía que 89 agencias del Gobierno de Puerto Rico, funcionaban como administradores Individuales. Este memorando precede a la Ley 184 del 2004 por dos años.

planes de clasificación y retribución, así como los reglamentos.” (p. 54) Por esta razón, se entiende que, con esta Ley, la Oficina de Recursos Humanos del gobierno de Puerto Rico, conocida a partir de ese estatuto como ORHELA (Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico) y luego como OCALARH (Oficina Central de Asesoramiento Laboral y Administración de Recursos Humanos) pasó a desempeñar principalmente funciones de asesoramiento, auditoría y capacitación de los recursos humanos en el sector público de Puerto Rico.

En este apartado, se han discutido de forma sucinta las experiencias o hitos más importantes en el desarrollo de la función pública de Puerto Rico durante el siglo XX. En la siguiente, se presentarán las diversas situaciones que han aquejado al sistema de función pública del País, así como los desarrollos más recientes del mismo.

### ***EL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA EN PUERTO RICO: CRISIS Y DESARROLLOS RECIENTES***

En el desarrollo del sistema de función pública en Puerto Rico, sobre todo a partir de los 80, se clamaba por un sistema de función pública más descentralizado, ágil y efectivo. A tales efectos, la Ley 184 de 2004 culminó el proceso de descentralización de la función pública del País, el cual había comenzado años antes mediante órdenes ejecutivas de los gobernadores y mediante la aprobación de leyes especiales. Sin embargo, este proceso careció de una planeación adecuada, lo cual trajo notables efectos negativos al desarrollo de la función pública, principalmente la pérdida de un organismo rector para dicho sistema.

En primer término, al relegar a la Oficina Central de Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico (OCALARH) a una agencia de asesoramiento, adiestramiento y auditorías, el País perdió la uniformidad en la administración de los recursos humanos en el sector público, tanto en los aspectos normativos como técnico-operacionales. En el ámbito adjudicativo, sin embargo, se mantuvo un organismo centralizado que servía como ente



apelativo en materias de recursos humanos gubernamentales, llamado originalmente Comisión Apelativa del Sistema de Recursos Humanos de Puerto Rico (CASARH). Este luego fue fusionado con la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público (CRTSP) a raíz del Plan de Reorganización Gubernamental Núm. 2 de 26 de julio de 2010 (Vega, 2015) en un organismo denominado CASP (Comisión Apelativa del Sistema de Personal). Esta pérdida de un poder rector en la administración de recursos humanos en el sector público se manifestó de muchas maneras. Como primer ejemplo, al dejar en manos de cada organización gubernamental la función de preparar sus propios planes de clasificación de puestos y retribución, se da la situación de que personas que se desempeñen en un mismo puesto en agencias gubernamentales similares, devenguen salarios distintos, lo que viola un principio de la Constitución de Puerto Rico que establece que debe haber “igual paga por igual trabajo”.

Asimismo, al darse el mencionado cambio en la filosofía y en los roles de la agencia central para la función pública del País, se dio también la virtual eliminación de los exámenes de oposición presenciales (o con comparecencia) para los distintos puestos en el gobierno de Puerto Rico. En el pasado, la agencia central de recursos humanos, confeccionaba, administraba y corregía las pruebas de selección para los distintos puestos de servicio público. La naturaleza de estas era muy diversa e incluía, pruebas escritas, de ejecución o prácticas, exámenes orales o pruebas físicas (Gerena, 2008, p. 68). Hasta diciembre de 2016, estas pruebas habían sido eliminadas casi por completo y la selección de personal se hacía principalmente a base de exámenes sin comparecencia, los cuales se fundamentaban en la evaluación (y valoración) de las credenciales académicas y la experiencia de los aspirantes a puestos públicos. Esta situación abría la puerta a la intromisión político-partidista en la selección de personal y a la violación de la igualdad de oportunidades de empleo para muchos candidatos. Esto abonó al desgaste de la función pública de Puerto Rico. No obstante, y como cambio favorable, el 11 de diciembre de 2016, el director de la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos, Harry Vega, comunicó al País el restablecimiento de los exámenes por oposición para ocupar

puestos en el gobierno (Vega, 2016, 11 de diciembre de 2016). Esto se logró mediante la promulgación del Reglamento Núm. 8609 del 19 de junio de 2015, conocido como “Reglamento de exámenes para ocupar puestos de carrera en el servicio público” y mediante la creación y puesta en práctica de exámenes y registros de elegibles para los diversos puestos en el sector gubernamental del País.

Otro aspecto en el que la descentralización del sistema de función pública de Puerto Rico trajo dificultades durante la vigencia de esta ley fue el adiestramiento y la capacitación de los recursos humanos. Antes de la ley de 2004, esta función estaba centralizada en la agencia de recursos humanos del Gobierno de Puerto Rico, quien tenía sus propios expertos o contrataba los mismos para ofrecer los adiestramientos. Con la descentralización del sistema, cada agencia, municipio u organización gubernamental tendría que pagar a la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico por el adiestramiento de sus recursos humanos. Originalmente, esto provocó que aquellas agencias con menores recursos fiscales (las cuales a veces tienen las mayores necesidades de adiestramiento y capacitación de sus recursos humanos) no pudieran enviar a capacitar a sus empleados como lo exige el desarrollo de un sistema vigoroso de función pública.

Es decir, que antes de 2004, cuando el sistema estaba centralizado, existía un personal altamente cualificado y experimentado en la agencia de personal gubernamental. Bajo el sistema descentralizado establecido por la Ley 184, se daba una amplia diversidad en los niveles de experiencia y capacitación de los directores de recursos humanos de las distintas agencias y municipalidades. Es un hecho demostrable que, históricamente, las agencias y municipios de mayor tamaño, en zonas metropolitanas y con mejores presupuestos, lograron allegarse un personal más cualificado y experimentado en diversos aspectos de la función pública que lo que lograron aquellos más pequeños, rurales y con menor presupuesto. Esta situación se agravó con la crisis económica que ha aquejado al país desde 2006, pues muchos especialistas decidieron retirarse o emigrar.

Como una posible respuesta, la Oficina Central de Asesoramiento

Laboral y Administración de Recursos Humanos (Vega, 2015) llevó a cabo el “Estudio sobre el estado del principio de mérito en la Rama Ejecutiva”. En el estudio se cita un trabajo de este investigador sobre el tema (Vera Rodríguez, 2010) y se acoge la propuesta de un sistema semicentralizado o desconcentrado de administración de recursos humanos en el sector público. Asimismo, se recogen otras recomendaciones que se hicieran en dicha investigación, algunas de las cuales se mencionarán más adelante.

De forma similar, en un trabajo que este autor realizara en coautoría con el egresado del Programa Graduado de Administración Pública de la PUCPR, Sr. Edward Pacheco Muñiz (Pacheco Muñiz y Vera Rodríguez, 2009), se señala que, con estos cambios, el sistema de mérito de Puerto Rico pasó “de la centralización a la descentralización, y del control al caos.” En dicho escrito se destaca que esta descentralización parece haber generado problemas en cuanto a los planes de clasificación de puestos y a la retribución en las agencias del Gobierno de Puerto Rico. De hecho, la Ley 184 de 2004 establecía en su artículo 6.3 que: “Cada autoridad nominadora será responsable de establecer y mantener una estructura racional de funciones que propenda la mayor unificación posible y que sirva de base para las acciones de personal.” Sin embargo, más adelante establece 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”. En el mencionado escrito, se levantaban preocupaciones sobre esta situación, porque “parece estarse dando la situación en el servicio público puertorriqueño de que varias clases de puesto, de contenido similar, estaban siendo denominadas y hasta remuneradas de forma distinta por haber sido evaluadas con un sistema de clasificación de puestos distinto.” Asimismo, los autores llamaron la atención a que esta situación provocaba violaciones al principio constitucional de “igual paga por igual trabajo”, así como dificultades en movimientos de personal entre agencias (Pacheco Muñiz y Vera Rodríguez, 2009).

Por otro lado, y en lo tocante al reclutamiento y selección de recursos humanos, “el estatuto de 2004 postulaba que cada agencia de gobierno establecería su propio sistema de reclutamiento y selección de recursos humanos, basado en el principio de mérito

(Art. 6.3).” Este cambio legislativo, aunque aparentemente positivo, comenzó a generar dificultades en la administración del sistema de mérito en el País. Al respecto, se plantea en el artículo anteriormente reseñado:

...preocupan a los autores varias situaciones que parecen haber surgido de la implantación de este ordenamiento jurídico... Nos parece que algunas de las agencias del Gobierno de Puerto Rico y 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 están altamente politizadas, lo que aumenta la probabilidad de procesos de reclutamiento y selección violatorios al principio de mérito.” (Pacheco Muñoz y Vera Rodríguez, 2009).

De forma similar, en un informe llevado a cabo por el Centro Multidisciplinario de Gobierno y Asuntos Públicos titulado *Informe sobre clasificación, retribución y reclutamiento en la Rama Ejecutiva* (CEMGAP, 2014) las autoras, Dra. Yolanda Cordero Nieves y la Lcda. Alba Caballero, adscritas a la Escuela Graduada de Administración Pública Roberto Sánchez Vilella de la Universidad de Puerto Rico en Río Piedras, puntualizaban la situación de caos que aquejaba al sistema de mérito en Puerto Rico desde los 90. La metodología del estudio incluyó una encuesta en siete agencias o departamentos y en 11 corporaciones públicas del Gobierno de Puerto Rico, así como dos grupos focales y el análisis de datos y documentos de diversas agencias y organismos no gubernamentales, tales como: el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, la Oficina del Contralor de Puerto Rico y OICALRH.

Entre los múltiples hallazgos del estudio, y en cuanto al reclutamiento de recursos humanos, las investigadoras hallaron que: “Las 18 agencias encuestadas emitieron 3,418 convocatorias entre 2012 y 2013. Apenas el 23% de estas fueron abiertas a competencia pública. En el 77% de las convocatorias emitidas en esos dos años se les permitió competir únicamente a los empleados

de los organismos” (CEMGAP, 2014). De estos datos se desprende que, con la descentralización de esta función, muchas agencias y organismos públicos no cumplieron adecuadamente con el requisito de oposiciones o competencia abierta, el cual es fundamental para un sistema de mérito sano. De forma similar, y en cuanto a los mecanismos utilizados para la selección de los recursos humanos, las investigadoras hallaron que el 72% de las entidades gubernamentales encuestadas utilizaban una evaluación de la preparación académica y experiencia de los aspirantes, es decir, los exámenes sin comparecencia. A tono con este punto, el estudio apunta que:

El examen sin comparecencia hemos mencionado antes que es el de menor rigor ya que solo mide la cantidad de preparación académica y experiencia. No permite conocer la calidad de la misma a través del aprovechamiento demostrado por el candidato. Tampoco ofrece la posibilidad de predecir el éxito en el desempeño futuro de los candidatos (CEMGAP, 2014, p. 32).

Estos hallazgos revelan que los tiempos en los que la Oficina Central de Administración de Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico creaba, administraba y corregía exámenes presenciales o con comparecencia para distintos tipos de puesto en el gobierno y enviaba a entrevista a los candidatos más cualificados para un puesto público habían pasado. Esto tuvo efectos detrimentales en la calidad de los funcionarios seleccionados. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, en diciembre de 2016 se puso en práctica un reglamento que restablecía los exámenes con comparecencia para los puestos de carrera en el Gobierno de Puerto Rico.

De otra parte, y en cuanto al rol de la Oficina Central de Asesoramiento Laboral y Administración de Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico, el estudio halló una gran insatisfacción con los servicios ofrecidos por esta entidad, así como con la calidad del asesoramiento que esta ofrecía a las agencias. Asimismo, encontró que había malestar con el hecho de que este organismo cobrara por las labores de asesoramiento y adiestramientos que

ofrecía a las agencias, sobre todo en el marco de la crisis económica que aquejaba al País desde hacía más de una década. De igual forma, destacó que este organismo no ejercía apropiadamente su liderazgo en controversias importantes relativas al sistema de mérito como fueron la implantación de cesantías y despidos de empleados públicos mediante la Ley 7 y los procesos de negociación con los sindicatos mediante la Ley 45 (CEMGAP, 2014, p. 39). De hecho, se destacó en el informe del estudio la irrelevancia o pérdida de pertinencia de OCALARH. Inclusive, el informe recomendó transferir a la Oficina de Gerencia y Presupuesto la administración de la Ley 184 de 2004 y la creación de una Comisión Protectora del Mérito para el servicio público en Puerto Rico.

Como se colige fácilmente de la discusión presentada anteriormente, las reformas implantadas en el sistema de función pública de Puerto Rico entre 2004 y 2017, no propendían al desarrollo adecuado de la función pública del País. En aras de la agilidad administrativa, y orientadas conceptualmente por las teorías económicas (neoliberales) de moda, se abandonó un sistema integrado de función pública que, aunque tenía sus deficiencias, le había servido bien a Puerto Rico.

Al hilo del tema, y tan recientemente como el sábado 4 de febrero de 2017, el recién electo gobernador de Puerto Rico, Ricardo Roselló Nevares, convirtió en ley el Proyecto de la Cámara 454. Este se convirtió inmediatamente en la Ley Número 8 del 4 de febrero de 2017. Dicho estatuto establece en su preámbulo que queda derogada la Ley 184 de 2004, *Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, discutida anteriormente, y establece en su lugar, la *Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico*.

Este documento establece, en su Exposición de Motivos, que tiene como telón de fondo lo que perciben como:

...un gasto excesivo del gobierno en la administración de las agencias, una desproporción en los salarios que perciben los servidores públicos realizando las mismas funciones en otras agencias. Al presente, tenemos 118

agencias ejecutivas a un costo aproximado de \$21,800 millones para proveer 340 servicios (Gobierno de Puerto Rico 2017, febrero 4).

Asimismo, se plantean los grandes gastos en los que, alegadamente, incurría el gobierno en algunas áreas de la administración de recursos humanos. Se puntualiza, por ejemplo, que:

De igual forma, debemos evaluar que actualmente el gasto público en adiestramiento para los servidores se estima que sobrepasa los \$400 millones al año, que se invierten en actividades de capacitación con resultados cuestionables o inconsistentes. Frente a la crisis fiscal que hoy atraviesa el Gobierno de Puerto Rico, este gasto es simplemente insostenible. (Gobierno de Puerto Rico, 2017, febrero 4, preámbulo)

También, se justifican los cambios en la ley con referencias a la crisis fiscal del país, así como por la intervención de la Junta Supervisión Fiscal en Puerto Rico. Sobre este punto específico el legislador apunta en el estatuto que: la (JSF) nos ha requerido que tenemos que reestructurar la manera en que el Gobierno provee sus servicios. Lo anterior, nos obliga a lograr un balance entre la reducción del gasto público y que podamos seguir ofreciendo los servicios esenciales que merece nuestra ciudadanía (Gobierno de Puerto Rico, 2017, febrero 4, preámbulo).

De hecho, un poco más adelante, se establece en este documento que: la Ley "...tiene como propósito reformar, transformar y hacer más eficiente el gobierno para mejorar la calidad de los servicios esenciales que se proveen, a un costo mucho menor." (Gobierno de Puerto Rico, 2017, febrero 4). Alineado con este tema, puede destacarse que en el *Informe Positivo de la Comisión de Asuntos Laborales de la Cámara de Representantes sobre el P. de la C. 454*, se citan cálculos de la Oficina de Presupuesto y Gerencia de Puerto Rico, en los que se apunta que, además de los ahorros en

adiestramientos y capacitación antes mencionados, la implantación de la Ley 8 de 2017 logrará, mediante el mecanismo de *attrition*, es decir, congelación de las plazas de las personas que se vayan jubilando, y la implantación del mecanismo de Empleador Único, alcanzar un ahorro adicional de \$101.8 millones en nómina y gastos administrativos relacionados con los puestos de esos empleados que se retiren (Cámara de Representantes de Puerto Rico, 2017, 27 de enero, p. 6). Este autor no ha podido determinar cuánto tiempo tardarían en lograrse dichos ahorros.

Resulta interesante que este nuevo estatuto haga referencia a cómo el *Plan para Puerto Rico*, documento que sirvió de plataforma gubernamental al Partido Nuevo Progresista en sus aspiraciones al poder en los comicios de noviembre de 2016, a grandes pinceladas delineaba la política pública que se esboza en la ley aquí explicada. Así por ejemplo, la Exposición de Motivos de la ley apunta que:

A través del Plan para Puerto Rico, nos comprometimos con garantizar la continuidad de los empleos de cada servidor público en el servicio de carrera. Con la presente medida, buscamos crear un nuevo gobierno que sea justo, sensible, eficiente, efectivo, íntegro y ágil en la administración pública. (Gobierno de Puerto Rico, 2017, 4 de febrero)

La Ley establece una política pública de reducir el gasto en el gobierno mediante la eliminación de redundancia, la facilitación de la transferencia de empleados entre agencias, la fusión de dependencias gubernamentales, la descentralización de servicios y el uso de la tecnología, entre otras medidas (Gobierno de Puerto Rico, 2017, 4 de febrero). Más aún, esta pieza legislativa convirtió al Gobierno de Puerto Rico en un Empleador Único, razón por la cual ahora, los empleados gubernamentales son empleados del Gobierno de Puerto Rico y no de sus diferentes organismos. Según la exposición de motivos de este estatuto,

...esto le permitirá al gobierno la mejor utilización de los recursos humanos donde exista una necesidad apremiante mediante la movilidad, sin que el empleado



tenga que renunciar al puesto que ocupa y comenzar de nuevo en otra jurisdicción gubernamental en principio y eventualmente hasta en otras jurisdicciones no gubernamentales. (Gobierno de Puerto Rico, 2017, 4 de febrero)

Es decir, que esta legislación estableció, contrario a su predecesora, la Ley 184, un sistema centralizado de administración de recursos humanos en el sector público del País, con excepción de algunas agencias. Este sistema es conocido como Empleador Único. En términos organizativos, se sustituye la Oficina Central de Asesoramiento Laboral y Administración de Recursos Humanos (OCALARH), por la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico (Gobierno de Puerto Rico, 2017, 4 de febrero, Sec.6.4).

Mantiene, sin embargo, como la ley que le precediera, el mérito como principio rector del Sistema de Administración de Personal Público en Puerto Rico y el derecho a la sindicación de los empleados públicos, tal como fue establecido en la Ley 45 de 1998 (Gobierno de Puerto Rico, 2017, 4 de febrero, Exposición de Motivos). Asimismo, al igual que el estatuto que le precediera, mantiene dos categorías principales de empleados: los de carrera, que advienen al gobierno mediante convocatorias y competencia abierta con otros candidatos; y los de confianza, que son de libre selección y libre remoción.

Cónsono con esta política pública, la Ley (Gobierno de Puerto Rico, 2017, 4 de febrero) promueve disposiciones tales como el establecimiento de un sistema de clasificación uniforme para todas las agencias gubernamentales cubiertas por esta (Sec. 4.3.2.p), “administrar y mantener actualizado el Registro Central de Convocatorias para Reclutamiento, Ascenso y Adiestramiento en el Servicio Público” (Sec. 4.3.2.m); crear mecanismos uniformes de selección de personal para todo el gobierno (Sec. 4.3.2.r); y establecer un plan de seguimiento y auditorías al Programa de Administración de Recursos Humanos, aplicación del principio de mérito y los métodos de retribución en las agencias para asegurar el fiel cumplimiento con las disposiciones de la presente ley.” (Art. 4.3.2.f). De igual forma, se dispone para la creación de un sistema

uniforme de evaluación de personal (Sec. 2.1.9), así como un registro “mecanizado y actualizado de evaluaciones del desempeño” (Art. 4.3.2.s). También, la legislación establece un mandato para mantener un registro electrónico centralizado “de todas las transacciones de personal, ya sean nombramientos, ascensos, traslados, descensos, movilidad y aplicación de medidas disciplinarias.” (Sec. 2.2.4)

De otra parte, una piedra angular del nuevo Sistema de Administración de Recursos Humanos establecido en la Ley 8 del 4 de febrero de 2017 es el concepto de movilidad del empleado. En la misma, se define movilidad como,

...un proceso para atender con flexibilidad las iniciativas del gobierno, identificando los recursos humanos necesarios que permitan la adecuada prestación y continuidad de los servicios que se le ofrece a la ciudadanía y que a su vez propicien la mejor utilización y retención de los recursos humanos (Gobierno de Puerto Rico, 2017, febrero 4, Sec. 6.4.4)

Asimismo, se establece que la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico, junto con la Oficina de Gerencia y Presupuesto, tendrán un año a partir de la firma de la Ley para aprobar un plan de movilidad de los recursos humanos. Del mismo modo, se estipula que en la confección de estos planes, se tomarán en cuenta variables tales como: las necesidades del servicio, la preparación académica y experiencia del empleado, los años de servicio, el lugar geográfico de prestación de servicio, entre otros (Sec. 6.4.4.2). Se deduce de este documento que habrá una fase en la cual la movilidad del empleado será voluntaria y luego predominarían los demás factores anteriormente enunciados. La sección 6.4.4.10 del estatuto plantea la posibilidad de la movilización de empleados públicos a “agencias, corporaciones públicas, municipios, y Alianzas Público-Privadas Participativas (APP+P), entre otros” (Sec.2.1.13). Se estipula que para que un empleado del gobierno central pase a través del mecanismo de movilidad a un municipio, el municipio deberá consentir en dicha movilidad (Sec. 6.4.4.9).

La posibilidad de movilidad de empleados públicos del gobierno central a los municipios resulta ser cónsona con los resultados incluidos en una investigación llevada a cabo por los doctores Leonardo Santana Rabell, Mario Negrón Portillo y José Punsoda de la Escuela Graduada de Administración Pública de la UPR, recinto de Río Piedras. En ella se concluye que: “La relación de empleados públicos estatales y locales a población de Puerto Rico es comparable con la de Estados Unidos de América” (Santana Rabell et. al. 2014, p. 83). Asimismo, se puntualiza que: “Contrario a la Unión Americana y a muchos países desarrollados, Puerto Rico tiene una alta concentración de empleados públicos en su gobierno central y no en las instancias públicas que típicamente ofrecen servicios directos a la ciudadanía” (Santana Rabell, et. al. 2014, p. 84).

Al continuar la explicación del tema de la movilidad, el estatuto establece que “esta no podrá ser utilizada como medida disciplinaria, no podrá ser onerosa para el empleado, ni podrá hacerse arbitrariamente.” (Gobierno de Puerto Rico, 2017, 4 de febrero, Sec. 6.4.4.11).

De forma similar, la recién aprobada ley establece que:

Se crea un Sistema de Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico *enteramente armónica con la negociación colectiva* cuyo propósito principal será aplicar, reforzar, evaluar y proteger el principio de mérito en el servicio público (Gobierno de Puerto Rico, 2017, 4 de febrero, Sec. 5.1, énfasis añadido).

En relación con el adiestramiento y capacitación de los empleados públicos, el estatuto dispone la creación de un Consejo Asesor para el Desarrollo de la Carrera Pública, el cual tiene como meta principal “garantizar que la capacitación de los empleados esté orientada al logro de las metas y compromisos de cada Agencia.” (Sec. 6.5). También, requiere la fundación del Instituto de Adiestramiento y Profesionalización de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico (IDEA), el cual busca profesionalizar y hacer más eficiente el servicio público en Puerto Rico “mediante el adiestramiento continuo y la

superación profesional de los empleados del gobierno de forma que se optimice su productividad...” (Sec. 6.5.1) A tono con la política de centralización de las acciones de recursos humanos, también dispone el desarrollo de un Plan Maestro Quinquenal sobre el adiestramiento y profesionalización de los empleados públicos (Sec.6.5.2 [a]).

La pieza legislativa aquí discutida, establece como opciones para el ofrecimiento de adiestramientos y capacitaciones el establecimiento de contratos o alianzas con la Universidad de Puerto Rico, las universidades privadas del País, con gobiernos y agencias de los Estados Unidos, así como con alianzas público-privadas (Sec. 6.5.2 d, e). Entre los aspectos de la ley que a, *prima facie*, resultan ser más controversiales se destacan los siguientes:

- a. Se mantiene la posibilidad de decretar cesantías en el servicio, según establecido en la Sec. 6.6.9 de la Ley 184. Se podrán decretar cesantías sin que esto constituya una sanción disciplinaria o destitución, bajo ciertas condiciones (Sec. 6.6.10 *et. seq.*). En el proceso para decretar estas cesantías se establece que primero deben agotarse otros remedios tales como: la reubicación del personal, el agotamiento de vacaciones acumuladas, las licencias sin sueldo y los descensos entre otros (Sec. 6.6.10). Si bien esta disposición ya estaba contemplada en la ley de 2004, en el trasfondo económico en el que se aprueba el estatuto de 2017 su aplicación es más probable.
- b. La disminución de la acumulación de días por enfermedad de un día y medio por mes a un día por mes (Sec. 9.1.2). Sin embargo, se mantiene en este estatuto el derecho a recibir la liquidación en efectivo de los balances en exceso de los 90 días en licencia por enfermedad. La disminución de la acumulación de licencia de vacaciones de dos días y medio por mes a dos días por mes (Sec.9.1.1). Asimismo, se disminuye el período de vacaciones de 30 a 24 días anuales.
- c. La derogación o modificación de las siguientes prestaciones: la retribución adicional de un incremento de hasta 10%

del sueldo que devengaba un empleado de confianza que se reinstalaba a su puesto de carrera; los aumentos automáticos de 5% del salario que recibían los empleados públicos no sindicados y gerenciales que hubiesen ocupado un puesto regular durante un período ininterrumpido de tres años de servicio, si no habían recibido ningún otro aumento de sueldo; la reducción de la bonificación por productividad a un 10% del salario de una quincena; y los aumentos por servicios meritorios hasta un 4% del salario del empleado público, sujeto lo anterior a que la situación fiscal del país lo permitiera (Comisión de Gobierno del Senado de Puerto Rico, 2017, 2 de febrero, p. 2).

- d. De otro lado, aunque de la sección de definiciones de la pieza legislativa se desprende la existencia de la Comisión Apelativa del Servicio Público (Art.3.14), no se establecen sus funciones en el texto del mismo. Aquí debe recordarse que, con el Plan de Reorganización Número 2 del 2010, se estableció una sola comisión apelativa para los empleados gubernamentales, bien estuviesen sindicalizados o no. Toda vez que esta Ley deroga la Ley 184 de 2004, tienen que ser clarificados los poderes y las funciones de este organismo bajo este nuevo ordenamiento, así como su composición, el proceso de selección de sus miembros y el término de los mismos.
- e. La fusión, en un solo sistema integrado de recursos humanos, a juntas, comisiones e institutos, algunos de los cuales fueron creados por ley como organismos con una independencia relativa del Poder Ejecutivo, para evitar la intromisión de este en las funciones de estos importantes organismos gubernamentales.
- f. En cuanto a los períodos probatorios, la nueva ley establece que estos no serán menores de tres meses ni mayores de un año (Sec. 6.3.3.i), mientras que el estatuto que le precedió (la Ley 184 de 2004) establecía, además de esa disposición, lo siguiente: "...excepto en aquellas agencias donde sus leyes orgánicas o leyes especiales dispongan

un período probatorio de duración distinto, con un ciclo de trabajo más extenso” (Gobierno de Puerto Rico, 2004, Sec. 6.3.3.f.4). Estas disposiciones son importantes para algunas profesiones acreditadas tales como los serólogos, patólogos forenses y expertos en balística que laboran en el Instituto de Ciencias Forenses, pues para poder obtener sus puestos regulares dependen de tener unas licencias y certificados cuya aprobación se alarga más allá de un año. Posiblemente haya otras clases de puestos en las que ocurren discrepancias similares.

- g. La Ley tiene inconsistencias con otras leyes, reglamentos y órdenes ejecutivas que al momento no han sido derogadas. Por ejemplo, en su sección 6.8.1, establece que:

Es inelegible para empleo o contrato de servicios profesionales en el servicio público toda persona que haya incurrido en conducta deshonrosa, adictos por uso habitual y excesivo de sustancias controladas y/o bebidas alcohólicas, haya sido convicto por delito grave o por cualquier delito que implique depravación moral o haya sido destituido del servicio público (Gobierno de Puerto Rico, 2017, 4 de febrero).

Como puede apreciarse, esta sección de la Ley 8 de 2017 choca con la política pública de promoción de la rehabilitación que se sigue en Puerto Rico respecto del uso de drogas, ya que una de las medidas que puede establecer un tribunal en un caso de uso de sustancias controladas es permitir que una persona (llámese empleado público o aspirante al servicio público) se acoja a un programa de desvío en un centro de rehabilitación. Para lograr este desvío, la persona tiene que hacer una admisión de culpabilidad, lo cual lo inhabilitaría para el servicio público a tono con la sección de la ley antes expuesta. Asimismo, entra en cierta contradicción con la Orden Ejecutiva del Boletín Administrativo OE- 2015-35 (García Padilla, 2015, 15 de septiembre) firmada bajo la administración del exgobernador Alejandro García Padilla en la que se estableció que el Departamento de Justicia de Puerto Rico le daría la más baja prioridad al encauzamiento criminal de aquellas personas

que fueran arrestadas con seis gramos de marihuana o menos. Igualmente, la Orden instruye al Secretario de Justicia y a sus fiscales a promover, en el caso de primeros ofensores, el que se suscriban convenios de tratamiento y rehabilitación con los violadores de la Ley de Sustancias Controladas. En ofensas ulteriores, la ley propone mecanismos de desvío en los que, además del tratamiento, los ofensores declarados culpables o con alegación de culpabilidad, que cumplan con ciertos criterios, paguen unas multas y lleven a cabo servicios comunitarios, en lugar de recibir penas de cárcel (García Padilla, 2015, 15 de septiembre).

En contraste con estos puntos conflictivos, la Ley 8 de 2017 sobre el Empleador Único contiene algunas disposiciones que pudieran considerarse como positivas o hasta de vanguardia en la administración de recursos humanos en el sector público. Entre estas se cuentan:

- a. Aumento en la licencia por paternidad de cinco a 15 días laborables (Sec. 9.1.4).
- b. Amplía las causales para inhabilitación para laborar, ser contratista en el servicio público o aspirar a cargos públicos para personas que hayan sido convictas, por ser autores o cooperadores en delitos violatorios de disposiciones del *Código Penal de Puerto Rico* (Ley 8 de 2017, Sec. 6.8). Asimismo, la medida añade las siguientes causas de inhabilitación para el servicio público: fraude (en distintas modalidades, incluyendo cibernéticas); enriquecimiento ilícito; negociación incompatible con el cargo público; aprovechamiento ilícito de trabajos o servicios públicos; falsificación (en distintas modalidades); negligencia en el cumplimiento del deber; usurpación del cargo público, entre otras (Cámara de Representantes, 2017, 27 de enero). Asimismo, estas disposiciones aplicarán sin importar si la persona fuera empleado público o no lo fuera al momento de las violaciones de ley, o si las violaciones de ley se relacionaran o no se relacionaran con fondos públicos (Cámara de Representantes de Puerto Rico, 2017, 27 de enero). De hecho, esta ley transfirió la Junta Consultiva

de Empleados de OCALARH al Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico (Gobierno de Puerto Rico, 2017, febrero 4, Sec. 6.8.2).

- c. La posibilidad de utilizar hasta cinco días de la licencia por enfermedad, si se tienen balances mayores de doce días, para atender la enfermedad de algún hijo, adulto mayor de la familia, persona con discapacidad y para comparecer a ciertos trámites judiciales y administrativos.
- d. La ampliación del período diario para la lactancia, de media hora, dentro de cada jornada a tiempo completo, a una hora en cada jornada de tiempo completo (Sec. 9.1.5).
- e. La reducción en la cantidad de empleados de confianza que pueda haber en cada agencia, de 30 a 15. A pesar de esto, se mantiene, igual que en estatutos anteriores, una “cláusula de acordeón” que permite ampliar este número por razones del servicio o necesidades especiales de la agencia. (Sec. 8.3).

Otra medida novedosa de la Ley, aunque de difícil implantación, es la posibilidad que tenga el empleado de acogerse voluntariamente a una reducción voluntaria de su jornada laboral de un día laborable a la semana. Según la disposición recientemente aprobada:

...el acuerdo podría disponer que la reducción se verifique por un (1) día completo a la semana o mediante la reducción de las horas correspondientes a un día de trabajo a distribuirse proporcionalmente en cinco (5) días, ya sea en la hora de entrada, la de salida o ambas (Gobierno de Puerto Rico, 2017, 4 de febrero, Sec. 10.1.9)

La ley establece, con respecto de la reducción de algunas prerrogativas de los empleados públicos y al aumento de otras, lo siguiente:

Los empleados que a la vigencia de esta Ley disfruten beneficios diferentes a los aquí estatuidos, continuaran así haciéndolo conforme a los reglamentos, normativas



o convenios que así los honren, así como a aquellas leyes de emergencia que sean promulgadas. Los beneficios que aquí se establecen serán de aplicación prospectiva solo para los empleados de nuevo ingreso al gobierno, salvo el beneficio de licencia de paternidad y licencia especial con paga para la lactancia, los cuales serán de aplicación a todo empleado público. (Gobierno de Puerto Rico, 2017, 4 de febrero, Sec.9.1)

Por ser de tan reciente aprobación, este estatuto aún no ha sido discutido con profundidad por profesionales y eruditos. Asimismo, que se conozca, aún no se ha incoado ningún caso en los tribunales con respecto de su implantación. El estatuto presenta, sin embargo, algunas lagunas o áreas de difícil implantación que pudieran despuntar más adelante. Entre estas se destacan las discutidas a continuación.

De entrada, se percibe cierta incompatibilidad entre el sistema centralizado establecido por la Ley con el derecho a sindicación de los empleados públicos, establecido por la Ley 45 de 1998 (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1998). Esto es así, pues el sistema centralizado de clasificaciones de puestos que establece la nueva Ley, choca con el concepto de unidades apropiadas de negociación en el que se fundamentan los convenios colectivos bajo la Ley Núm. 45 de 1998, "Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico". Asimismo, los convenios colectivos vigentes se negociaron con cada agencia gubernamental, no con su gobierno central lo que causa incompatibilidad entre ambos estatutos. Se desconoce si estas incongruencias se podrían resolver mediante enmiendas posteriores a la legislación. También habría que aclarar cómo, si cada agencia dejó de ser un patrono separado, continúan existiendo convenios y representantes sindicales en las distintas agencias gubernamentales. De igual modo, no queda claro qué pasaría con los derechos adquiridos de un empleado que estuviera cubierto por un convenio en una agencia y fuera movido a otra. De hecho, en las ponencias sobre la ley, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, varios grupos sindicales argumentaron, que tal como estaban redactadas, varias secciones de la Ley no resultaban compatibles con los derechos sindicales de los

empleados públicos bajo la Ley 45 de 1998. En la versión final del estatuto no aclararon estas secciones, por lo que se entiende que el estatuto tendría que ser enmendado.

De forma similar, en las vistas públicas en la Comisión de Gobierno del P. de la C. 454 (sustitutivo del P. del S. 213), la organización Coordinadora Sindical, a través de su portavoz Luis Pedraza Leduc, apuntó a “la existencia de una supuesta contradicción entre uniformar un plan de clasificación de puestos y a su vez concebir planes de retribución por sector y/o agencia.” (Senado de Puerto Rico, 2017, 2 de febrero, p. 14). La interpretación de este organismo sindical es correcta. Existe incompatibilidad, aunque, como se menciona en la introducción de este trabajo, se percibe de una lectura del Plan Fiscal sometido a la Junta de Supervisión Fiscal para Puerto Rico la intención de establecer un plan de remuneración único o centralizado para el Gobierno de Puerto Rico.

De forma similar, la ley establece por un lado, la política de crear un sistema de clasificación uniforme de puestos. Por el otro, postula que los empleados que tengan algún tipo de beneficios bajo las leyes vigentes de personal (Ley Núm. 184 y Ley 45) permanecerán iguales. Esto pudiera redundar en violaciones al principio constitucional de “igual paga por igual trabajo”, pues habría unos empleados con una paga superior a otros, aunque desempeñaran la misma labor y se les exigieran los mismos requisitos para ocupar su puesto. No deben descartarse reclamaciones legales para reivindicar este derecho constitucional.

De otra parte, en otro escrito, este investigador abogó durante la vigencia de la Ley 184 por el establecimiento de un sistema semicentralizado o desconcentrado de administración de recursos humanos en el País (Vera Rodríguez, 2010; OCALARH, 2015). El planteamiento se fundamentaba en que era necesario un ente rector que estableciera uniformidad y claridad en las normativas y directrices en la administración de los recursos humanos en Puerto Rico. Simultáneamente se reconocían las dificultades que la implantación de un sistema totalmente centralizado imponía en la administración pública del País. Para aclarar, se consigna que el desarrollo de normas, reglas, normativas, exámenes de ingreso

al servicio, preparación de registros de elegibles y el desarrollo de adiestramientos, entre otras áreas, deben estar centralizadas. Esto es así porque se requiere de un personal altamente especializado y para que se logre uniformidad en la administración de Recursos Humanos. Sin embargo, por la agilidad en el servicio público, mucha de su implantación debe hacerse a nivel de las agencias particulares. Asimismo, la comunicación entre las agencias y la nueva Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico debe ser abierta, continua, transparente y, de ser posible, a través de medios electrónicos. En el pasado, la agencia central del Gobierno de Puerto Rico poseía unos procesos muy lentos, burocratizados y poco responsivos a las necesidades de la administración de recursos humanos de cada una de las agencias gubernamentales, lo cual llevó a la descentralización del sistema, y creó a su vez un efecto de “Torre de Babel” al desarrollarse, de facto, múltiples sistemas de personal sin una normativa y unos procesos comunes. Igualmente, debe darse un proceso de inducción de los empleados movilizados a otras agencias u organizaciones para evitar disloques en el ofrecimiento de servicios.

Por otro lado, aunque según el estatuto, la movilidad de los empleados no podrá ser onerosa, lo cierto es que cualquier empleado trasladado o “movido” a otra agencia o dependencia en contra de su voluntad, podría tener una causa de acción en contra de la persona y la agencia que efectúen dicha acción. Aquí debe recordarse que el discrimen por razones políticas es uno de los males que más aqueja al servicio público y que ha costado decenas de miles de dólares en demandas contra el Estado y sus funcionarios (Cordero Nieves, Caballero Fuentes, Vázquez Irizarry y Segarra Alméstica, 2016). Al estar esta práctica discriminatoria tan enraizada en el sistema de función pública del País, no es de dudar que, a pesar de lo que establece este estatuto, se utilicen los mecanismos de movilidad de personal establecidos en el mismo como instrumentos de castigo o persecución de empleados y funcionarios con ideologías políticas contrarias al gobierno en el poder. Estos casos, como es de suponer, pudieran terminar en los tribunales a un gran costo para el erario y los contribuyentes.

Asimismo, el estatuto del Empleador Único plantea la

posibilidad de movilizar a empleados públicos a Alianzas Público-Privadas Participativas (APP+Ps). Cuando un empleado público es movilizadado a una APP+P, es transferido a un patrono privado. Aquí, se recoge una preocupación presentada por el sector sindical del país, respecto de aquellos empleados públicos que sean movilizadados a alianzas público-privadas participativas y a otras entidades del sector público. Los procesos de administración de recursos humanos, aunque técnicamente similares en sus aspectos técnico-operacionales, son fundamentalmente diferentes en sus aspectos filosóficos y legales. Deben, además, resaltarse las diferencias en áreas importantes de la gestión de recursos humanos tales como: la evaluación del desempeño, los ascensos y descensos y los despidos. De igual forma, los valores perseguidos en ambos sectores no son todos iguales. Por lo tanto, hay que profundizar en la manera en que se garantizarán los derechos adquiridos de los empleados públicos transferidos a estas organizaciones, con culturas organizativas y entornos legales distintos del sector público.

Aunque la Ley 8 de 2017 establece que los empleados transferidos a distintas agencias, municipios y APP+Ps conservarán sus beneficios adquiridos (Gobierno de Puerto Rico, 2017, 4 de febrero, Sec. 9.1), no se establece con claridad si estos pudieran ser reducidos luego de pasar un tiempo en el organismo al cual hayan sido transferidos. De lo contrario, los objetivos finales que surgen de la exposición de motivos pudieran no concretarse. Por último, y a pesar de que se entienda que todo está en el marco de lo que una Junta de Supervisión Fiscal le imponga a la administración actual, y a pesar de que el recién aprobado régimen legal sobre la función pública sostiene, como el que le precediera, que el recurso humano es el más valioso en la gestión gubernamental, hay una realidad ineludible que el pueblo tiene que enfrentar. A las medidas implantadas recientemente, como el recorte de días de vacaciones y de días acumulados por enfermedad, la posibilidad de traslados, así como otras medidas anteriormente tomadas en el País como la congelación de las cláusulas económicas de los convenios colectivos, la falta de mantenimiento a la escala salarial de los empleados públicos, la ampliación de los años de servicio requeridos para jubilarse, se les unen la fragilidad de los sistemas de retiro de los

empleados públicos, y la posibilidad de la disminución de las pensiones cotizadas hasta el momento, así como otras medidas propuestas en el Plan Fiscal de 2017 y sus enmiendas. Este entorno, hace del servicio público una opción poco atractiva para los profesionales más competentes y recién egresados de los sistemas universitarios de Puerto Rico.

Es necesario señalar que la importancia del servicio público profesional para la institucionalidad de un país se nota más claramente en tiempos de emergencia, como las vividas durante huracanes, inundaciones, apagones parciales o generales. Resulta imperativo motivar a los jóvenes a “hacer carrera” en el servicio público, pero eso se dificulta con la implantación de este estatuto junto a otras reformas que ya están en funcionamiento, además de las que están próximas a entrar en vigor, producto de la intervención de la Junta de Supervisión Fiscal en Puerto Rico.

Igualmente hay que puntualizar que la exposición de motivos hace demasiadas referencias a supuestos y alegados problemas y gastos que se deben atajar. Sin embargo, la premura en aprobar el estatuto de reforma no dio espacio para corroborar, estudiar y cuantificar estos aspectos. Se plantea, entonces, un problema con respecto de si, realmente, la nueva legislación podría solucionarlos.

En esta sección del trabajo, se reseñó el momento de mayor agudeza de la crisis del sistema de función pública o de servicio civil del país, así como el escenario que plantea la aprobación e implantación de la Ley 8 de 2017. A continuación, tres constructos o áreas conceptuales que podrían generar los mayores retos para el desarrollo de un sistema vigoroso de función pública capaz de generar y apoyar estrategias de crecimiento económico y desarrollo social en el País.

## **RETOS**

1. La implantación de políticas neoliberales: Desde la década de los 90 una parte de la clase gobernante de Puerto Rico (de los dos partidos principales) ha promovido, como en otros países de la región, medidas gubernamentales fundamentadas en

el neoliberalismo. Así pues, se han propuesto alternativas fundamentalmente alineadas a los puntos principales del *Consenso de Washington*, directrices para que América Latina superara la crisis de los 80 se vertieron en una conferencia del Instituto Internacional de Economía en la cual participaron destacados economistas y representantes de los organismos financieros internacionales (Martínez Rangel y Soto Reyes Garmendía, 2012). Sus recomendaciones giraban en torno de aquellos puntos que diversos organismos con base en Washington, D.C., Estados Unidos, consideraban claves para la recuperación económica de América Latina. Específicamente, la llamada agenda del Consenso de Washington proponía, entre otras, las siguientes reformas para los países latinoamericanos (Martínez Rangel y Soto Reyes Garmendía, 2012):

- i. La disciplina fiscal: esta se manifestaría principalmente en la formulación de presupuestos balanceados, es decir, no deficitarios.
- ii. La reordenación de las prioridades del gasto público: implicaría recortes en áreas “no prioritarias” de gasto gubernamental y generalmente se manifestaría en la reducción de agencias y programas así como en la reducción de la plantilla de empleados gubernamentales.
- iii. La reforma fiscal: involucraría la ampliación de la base tributaria, y en ocasiones, conllevaría el aumento de impuestos, arbitrios, etc.
- iv. La liberalización del comercio y de la inversión extranjera: estaría encaminada a la reducción de aranceles y disminución de los trámites aduaneros, arancelarios y burocráticos facilitando el intercambio de bienes y servicios entre los países, así como las inversiones de capital de uno a otro lado.
- v. Las privatizaciones: Se estimularía la reducción de los gobiernos de la región mediante la privatización.

Sobre todo, se promovería la liberalización de fondos para uso del estado mediante la privatización (generalmente mediante venta) de los monopolios paraestatales.

- vi. La desregulación: Se eliminarían reglas, reglamentos y normativas que tuviesen el efecto de retrasar u obstaculizar la inversión extranjera en la región.

Aunque resulte paradójico señalarlo, en este ideario se ha percibido al sector público como un lastre para el desarrollo económico y social del país. De hecho, un examen de muchas políticas públicas implantadas en Puerto Rico desde la década de los 90 dan cuenta de la persistencia de estas ideas en los dos partidos políticos principales que se han alternado en el poder.

A este ideario se unió la situación económica y fiscal del País cuyos elementos principales se destacaron en la introducción de este trabajo. Para intentar manejar estas situaciones, el Gobierno de Puerto Rico ha tomado varias medidas, entre ellas, la aprobación de la Ley Especial Declarando un Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo un Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico, Ley Núm. 7 del 9 de marzo de 2009.

Esta Ley tuvo efectos directos en el desarrollo de la función pública, pues supuso la implantación de un plan para el despido de entre 11,000 y 30,000 empleados públicos (la cifra real de estos despidos se encuentra sujeta a disputas o interpretaciones). Asimismo, dejó sin efecto las siguientes acciones de recursos humanos en el sector público:

- a. Aumentos de salario y beneficios marginales, incluso los negociados en convenios colectivos vigentes.
- b. Planes de adiestramiento, capacitación y desarrollo.
- c. Licencias con sueldo para estudio, talleres, entre otros.
- d. Pagos de matrícula en universidades a empleados y

familiares.

- e. Bonificaciones por antigüedad, productividad, ejecución, y otros
- f. Liquidación monetaria por vacaciones no tomadas.

Como se puede apreciar, la implantación de esta Ley le asestó un duro golpe al desarrollo del sistema de función pública en Puerto Rico. Resulta importante señalar que hubo otras medidas aprobadas por otras dos administraciones políticas del País que también impactaron al sistema de función pública del País. Un ejemplo de ello es la Ley 66 del 17 de junio de 2014, según enmendada, conocida como la Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. [SVCJ1] Esta contiene elementos neoliberales que afectaron el desarrollo normal de la función pública. Entre otras cosas, declaró la existencia de “una situación de emergencia económica y fiscal grave en Puerto Rico” por lo que justificaba el buscar liquidez al gobierno para “pagar la nómina de los empleados públicos y sufragar los servicios esenciales que ofrece a sus ciudadanos” (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 2014, Exposición de Motivos). A tales efectos, estableció algunas medidas de reducción de gastos y de estabilización fiscal, las que se llevarían a cabo sin despedir empleados públicos, ni afectar servicios esenciales.

Entre las medidas específicas establecidas en esta ley para la reducción de gastos públicos se cuentan, la disminución de la nómina de los empleados de confianza en un 20%, el establecimiento de prohibiciones en la contratación de empleados y la congelación de los beneficios económicos a los empleados públicos, incluyendo las cláusulas económicas de los convenios colectivos. Asimismo, se estableció un máximo a los bonos de Navidad de los empleados públicos de \$600, así como uno similar a los bonos de verano, a un máximo de \$200 dólares (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 2014), entre otras medidas.



De forma similar, la Ley 3 del 4 de abril de 2013, *Ley del Sistema de Retiro y otras Leyes Relacionadas* (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 2013a) también impactó grandemente el sistema de función pública fue la . En primer lugar, las reformas incluidas en este estatuto congelaron los planes de jubilación (o retiro), de beneficios definidos (o reparto), tal como habían sido establecidos en las leyes Núm. 447 de 15 de mayo de 1951 y la Ley Núm. 1 de 16 de febrero de 1990. Es decir, que los empleados públicos cubiertos por estas leyes estaban impedidos de seguir haciendo aportaciones a dichos planes. En su lugar, se estableció un sistema de contribución definida, parecido a los planes 401k que poseen los empleados de las empresas privadas, para aquellos empleados públicos que entraron al servicio público después del 2000 (llamado también *Reforma 2000*). En este nuevo sistema, el empleado obtiene, al cabo de sus años de servicio público, el equivalente a sus aportaciones y los rendimientos de las mismas en el mercado de valores (si alguno). Cabe destacar que el Gobierno de Puerto Rico no hace aportaciones a las cuentas de los empleados (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 2013a). Igualmente, la Ley 3 establece que “...debe quedar claro que los beneficios acumulados por los empleados públicos activos, al amparo de las leyes que los cobijaban hasta el día de la vigencia de esta Ley, subsisten y se pagarán de acuerdo a lo establecido en dichas leyes. (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 2013a). Es decir, se estableció en el País un sistema híbrido de jubilación para muchos empleados públicos en el que coexistían los remanentes del viejo sistema de beneficios definidos con el nuevo sistema de contribución definida. En segundo lugar, la Ley 3 del 4 de abril de 2013 aumentó la edad de retiro para la mayoría de los empleados públicos en Puerto Rico. Se estableció un aumento de forma escalonada de la siguiente forma (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 2013a):

- un aumento de 58 a 65 años a los empleados cubiertos por la Ley 447; B) un aumento de 65 a 67 años a los empleados cubiertos por la Ley 1;

- un aumento de 60 a 67 años a aquellos empleados cubiertos por la Reforma 2000;
- los policías y bomberos podrían jubilarse a los 50 años o a cualquier edad con 30 años de servicio.

En tercer lugar, la reforma estableció un aumento en la aportación del empleado a su sistema de retiro de 8.275 % a un mínimo de 10% de su salario. De igual forma, y en cuarto lugar, la reforma eliminó los beneficios de leyes especiales para futuros jubilados, así como los bonos de verano, Navidad e incrementos en bonos para medicinas para las personas ya jubiladas. La Ley 3 de 2013 convirtió las aportaciones que habían hecho los empleados públicos cobijados por la Reforma 2000 en una anualidad vitalicia, en lugar de un desembolso en una suma fija como se establecía anteriormente en la Ley. En un balance más positivo, esta Ley aumentó la pensión mínima recibida por un empleado participante del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, de \$400 mensuales a \$500 mensuales (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 2013a).

Asimismo, opera la recién aprobada Ley 3 de 23 de enero de 2017, *Ley para Atender la Crisis Económica, Fiscal y Presupuestaria para Garantizar el Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico* (Gobierno de Puerto Rico, 2017, 23 de enero). Este estatuto extiende las medidas relativas a los empleados públicos dispuestas en la Ley 66 de 2014, hasta el 2021. A tales efectos, por ejemplo, establece una congelación en los salarios y otras prestaciones con repercusiones económicas para los empleados públicos (Art. 7), así como la negociación de cláusulas económicas de convenios colectivos vencidos, y cláusulas no económicas que tengan impacto económico (Art.8, *et. seq.*). Por otro lado, establece una prohibición para contratar empleados en puestos que queden vacantes en el servicio público, así como para la creación de puestos nuevos. De igual forma, promueve la reducción de un 20% en los empleados de confianza de las agencias, así como una reducción de un 10% en el presupuesto operacional de las mismas (Art. 12).

A tono con estas medidas, el 2 de enero de 2017, el gobernador electo, Dr. Ricardo Roselló Nevares firmó la Orden Ejecutiva 2017 - 001 (Boletín Administrativo OE - 2017 - 001). En la misma, se establecen, como medidas de control fiscal, las siguientes: congelación de puestos vacantes, prohibición de la creación de puestos nuevos, eliminación de puestos de confianza y reducción de gastos gubernamentales, entre otras. Estas medidas, en su mayoría, siguen la tendencia neoliberal discutida hasta el momento, aunque se dan en el marco de las presiones relacionadas con la crisis económica y fiscal que atraviesa el País.

Al hacer una evaluación de los cambios llevados a cabo por los estatutos antes discutidos, por un lado, se observa que es necesario administrar la precaria situación económica y fiscal del País; por el otro, se entiende que estas estrategias, lejos de ser adecuadas, pudieran agravar la situación económica de un país que ya tiene una tasa de desocupación cercana a un 12% (Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, 2017, enero). De hecho, Alameda (en Acevedo et. al. 2016) establece que desde 2006, la economía de Puerto Rico denota un “achicamiento” de su estructura económica, lo cual incapacita los procesos productivos y de distribución (p.785), y establece la pérdida de empleos como una de las variables de dicho “achicamiento”. Más aún, en un anejo a su capítulo en la obra de Acevedo y otros (2016), presenta una tabla comparativa de los recursos humanos en todas las agencias y dependencias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico entre 2001 y 2016. De la misma se desprende que la plantilla de recursos humanos de todas las agencias del Gobierno de Puerto Rico ha disminuido en 62,472 empleados durante dicho período, sin que esto haya tenido efectos positivos en la economía ni en la situación fiscal del País. En este trabajo se reafirma que la congelación de salarios y beneficios frente al efecto inflacionario y la imposición de medidas contributivas e impositivas adicionales tienen el efecto de reducir el poder adquisitivo de los empleados públicos a largo plazo, y disminuye su capacidad de gasto. Esto podría redundar en una mayor desaceleración de la actividad económica.

Vale la pena volver a destacar que las guías o parámetros establecidos por la Junta de Supervisión Fiscal al Gobierno de Puerto Rico para el desarrollo de su plan fiscal, recomendaban una reducción de 30% en la nómina de empleados gubernamentales mediante “la eliminación de puestos de trabajo y otras reducciones en las prestaciones recibidas por los empleados” (Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico, 2017, enero 18, p.5), medida claramente enmarcada en los postulados de la ideología neoliberal.

Medidas aún más profundas se decretaron con la aprobación de la Ley Núm. 26 de 29 de abril de 2017. Este estatuto, conocido como la “Ley para el Cumplimiento con el Plan Fiscal” (Gobierno de Puerto Rico 2017, abril 29), establece como política pública, “... la disciplina, control y reducción de gastos en las agencias, instrumentalidades, departamentos y corporaciones públicas del Gobierno de Puerto Rico” (Art. 2.03). A estos fines, se determina lo siguiente:

A partir de la fecha de aprobación de esta Ley, se dejan sin efecto toda ley orgánica, ley general o especial, artículo o sección de ley, normativa, cláusulas y/o disposiciones de convenios colectivos, acuerdos, acuerdos suplementarios, órdenes administrativas, políticas, manuales de empleo, cartas circulares, certificaciones, reglamentos, reglas y condiciones de empleo, cartas normativas, planes de clasificación o retribución, cartas contractuales, y/o disposiciones aplicables exclusivamente a los beneficios marginales que podrán disfrutar los funcionarios o empleados públicos unionados o no unionados del Gobierno de Puerto Rico, incluyendo a todo empleado unionado o no unionado de las Corporaciones Públicas del Gobierno de Puerto Rico, que vaya en contra de las disposiciones de esta Ley. (Gobierno de Puerto Rico, 2017, abril 29, Art. 1.02).

Entre las medidas específicas establecidas en la ley, se cuentan las siguientes:

- i. reducción de 30 a 15 en los días por licencia de vacaciones (Art. 2.04 [1]).
- ii. reducción de medio día mensual en la acumulación de vacaciones por enfermedad a los empleados que comenzaron a trabajar después de la aprobación de la ley. (Art. 2.04 [2]).
- iii. eliminación de todas las bonificaciones económicas, a excepción de un bono navideño de \$600 dólares (Art. 2.08).
- iv. eliminación de las liquidaciones en efectivo por excesos de licencias por vacaciones o por enfermedad acumuladas antes de la vigencia de esta ley. (Art. 2.10). Estos eran conocidos popularmente como los bonos de “el enfermito”. Asimismo, limita a 60 días la liquidación de balances de licencia por vacaciones al momento de la desvinculación del servicio público. (Arts. 2.10 y 2.11).
- v. uniformar los beneficios marginales de los empleados de las corporaciones públicas con los de las agencias del gobierno central, en aras de lograr ahorros presupuestarios.

Este estatuto puntualiza que muchos de los cambios con impacto económico en los empleados del sector público serán temporeros y podrían ser levantados al año fiscal siguiente, y “luego de que el Gobierno de Puerto Rico haya logrado un presupuesto balanceado y superado la crisis económica.” (Art. 2.03).

Este trabajo plantea que se pudieron haber utilizado otras estrategias menos lesivas al desarrollo de la función pública y de mayor potencial para mejorar la situación económica y fiscal del País y así aliviar la crisis económica. Excelentes economistas han hecho grandes aportaciones en esta dirección. Incluso, hay que recordar los planteamientos del Premio Nobel de Economía (Stiglitz, 2012), quien hace serias advertencias respecto de la

implantación ciega de reformas neoliberales. Así por ejemplo, indica que:

La crisis de Europa no es fortuita, pero no la ha provocado ni una excesiva deuda ni un excesivo déficit a largo plazo, ni tampoco el “estado de bienestar”. La ha provocado un exceso de austeridad –unos recortes en los gastos del gobierno que, como era predecible, condujeron a la recesión de 2012–” (Stiglitz, 2012, p. 339).

De forma similar, este autor enfatiza que:

Una forma de considerar los méritos de la austeridad es echando un vistazo a la historia. La historia demuestra que la austeridad casi nunca ha dado resultado, y la teoría explica por qué eso no debería sorprendernos. Las recesiones las provoca la falta de demanda –La demanda total es menor que lo que la economía es capaz de producir–. Cuando el gobierno recorta el gasto, la demanda se reduce aún más y aumenta el desempleo. (Stiglitz, 2012, pp. 351-352).

Así pues, Stiglitz hace un llamado a los estados a ponderar muy cuidadosamente las reformas económicas y fiscales basadas en el neoliberalismo. Más específicamente, en una carta reciente al editor del diario *The New York Times*, en la cual reaccionaba a un editorial sobre los requerimientos de oficiales de la Unión Europea a Grecia, el laureado economista hizo el siguiente paralelismo con los requerimientos de la Junta de Supervisión Fiscal al Gobierno de Puerto Rico:

Más cerca de casa, sin embargo, la junta nombrada para supervisar la reestructuración de la deuda de Puerto Rico está requiriendo algo peor: en realidad, se puede predecir que sus propuestas convertirán la recesión de la isla en una depresión, de magnitudes raramente vistas en el mundo... El plan,

el cual antepone los intereses de los acreedores a los de la economía de la isla y su gente, creará una espiral de deuda... Los contribuyentes norteamericanos también perderán, en la medida en la cual pagarán por el incremento en costos que supondrá el aumento en la migración (puertorriqueña) a los Estados Unidos continentales (Stiglitz, 2017, Feb. 27).

Sobre este punto debe enfatizarse también en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, la cual tuvo lugar en San Salvador, El Salvador, el 26 y 27 de junio de 2008 (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2008). Esta señala que las reformas llevadas a cabo en América Latina en los 90 y los primeros años de la década del 2000, tales como el achicamiento del estado, provocaron la agudización de los problemas de desarrollo en la región, la debilitación de los mercados nacionales, la detención del crecimiento económico, la expansión de la pobreza y el decaimiento generalizado de la gobernabilidad de los países. Los estados perdieron, según el documento, la capacidad de responder a los nuevos desafíos (CLAD, 2008, p. 4).

Es decir, que estas son estrategias que organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial les impusieron a los países latinoamericanos para superar la llamada “crisis de la deuda”, pero quedó demostrado que no promovían el desarrollo económico y, como corolario, incumplían con las obligaciones del estado a sus deudores.

2. La politización de la función pública y los empleados transitorios, por contrato e irregulares: A partir de 1968, ha existido en Puerto Rico un sistema político esencialmente bipartidista. Aunque hay otras facciones políticas, hay dos partidos políticos que equiparan sus fuerzas para contender por el poder en cada proceso eleccionario. De hecho, desde 1968, uno de esos partidos ha ganado las elecciones generales en seis ocasiones y el otro en cinco. Esto ha provocado la politización polarizada en

casi todos los aspectos de la vida puertorriqueña. Más aún, cada uno de estos partidos ha promovido prácticas clientelares que lesionan el desarrollo de un sistema de función pública ejemplar en el País. Además, las leyes aprobadas desde principios del siglo XX, han sido instrumentos un tanto endebles para frenar la politización en el servicio civil en la Isla.

La situación de los empleados por contrato, transitorios e irregulares pone de manifiesto esta situación. Según el ordenamiento jurídico de Puerto Rico, un empleado transitorio es una persona nombrada en un puesto de trabajo en lo que se nombra a un empleado de forma regular. Por otro lado, los empleados irregulares y los empleados por contrato son empleados nombrados en puestos de duración fija. Ninguna de estas categorías de empleados pasa por todo el proceso de oposiciones que supone una contratación como empleado regular en las dependencias del Gobierno de Puerto Rico. De hecho, desde la década del 30 se utiliza este tipo de nombramientos para soslayar los requisitos del sistema de mérito (Goodsell, 1979, p. 117 - 118).

Estos nombramientos han creado una “estructura paralela” en la que se burlan los procesos formales que garantizan el mérito. De igual forma, existen múltiples prácticas burocráticas que hacen posible que empleados, clasificados en estas categorías, permanezcan en sus puestos por largos períodos de tiempo. Incluso, en ocasiones, se utiliza para que, posteriormente, puedan satisfacer los criterios para un nombramiento regular al que no hubieran cualificado por méritos al momento de su contratación original.

La situación de estos empleados ha traído varios problemas al desarrollo de un sistema adecuado de función pública en el País. En primer lugar, luego de una elección general, el partido que asciende al poder inicia el proceso de nombrar, en las categorías antes mencionadas, a miles de personas leales a su ideal político; es decir, a sus clientes. En segundo lugar, y más lesivo aún para la función pública, se aprueban ocasionalmente leyes que han convertido en empleados regulares a empleados



en las categorías antes mencionadas. En décadas recientes, se han aprobado leyes de este tipo en 1989, 1995, 1996, 2000 y 2004<sup>5</sup>. En esa misma dirección apuntaba también el Proyecto de la Cámara 3889 del 26 de marzo de 2012, el cual no fue aprobado. Incluso, tan reciente como en verano de 2016, se aprobó en Puerto Rico la Ley 89 del 25 de julio de 2016 (Ley de Empleo Temporal en el Servicio Público). Este estatuto “les otorga permanencia a todos los empleados transitorios del gobierno que lleven más de dos años en sus puestos, y establece nuevos requisitos para contratar empleados transitorios en el gobierno” (Ruiz, 2016, 28 de julio). Además, estableció:

... todo empleado que a la fecha de entrar en vigor esta Ley tenga estatus irregular, por contrato, o algún otro nombre para referirse a un empleado que brinda servicios por un término definido, dejará de tener tal clasificación, según se venza su nombramiento. Si se van a requerir sus servicios por un término fijo nuevamente, el empleado deberá ser contratado como empleado transitorio, sujeto a lo dispuesto en esta Ley. (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 2016, 25 de julio, Art.9).

Esta ley, la cual no ha sido derogada, se aprobó a pesar de que las dos principales escuelas graduadas de administración pública en el País le cursaron una carta al gobernador de Puerto Rico recomendándole que no firmara la misma, puesto que esta práctica es totalmente violatoria de los principios que deben regir la función pública en un país. Con ella, las personas que pasan a ocupar puestos públicos mediante estas leyes especiales no habrían advenido al gobierno mediante los mecanismos tradicionales de oposición (Cordero y Vera, 2016, junio 27; Ruiz Santana, 2015, julio 28). En términos similares se expresó la Oficina de Presupuesto y Gerencia de Puerto Rico, la cual no avaló el proyecto de ley (P. de la C. 2929) según fue radicado (Santa Rodríguez, 2016; 21 de junio). Más aún, la hoy

---

5 La Ley 56 del 16 de agosto de 1989, la Ley 256 del 28 de diciembre de 1995, la Ley 85 del 24 de mayo del 2000 y la Ley 172 del 30 de julio del 2004,

extinta Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico (OCALARH, expresó su oposición al gobernador sobre este proyecto de ley en una carta fechada el 18 de julio de 2016. En la misma se estableció, entre otros puntos, que la aprobación de esta ley “constituiría la antesala para el final del sistema de mérito en la fase de exámenes para ingresar al servicio público, reclutamiento y selección” (Vega, 2016, 18 de julio). Asimismo, se llamaba la atención respecto de que, contrario a medidas similares, promovidas por otros exgobernadores del País, las cuales solo cobijaban a los empleados transitorios de la administración política cuyo término expiraba, este estatuto establecía “una estructura que concedería en el futuro a los empleados transitorios o temporales estatus regular de carrera a empleados luego de ocupar el mismo puesto por un período de dos años”. Esto, claramente, tendía a dejar sin efecto el sistema de mérito en el país (Vega, 2016, 18 de julio). Cabe destacar que ya estaban en vigor, en ese momento, la congelación de plazas vacantes y la creación de puestos nuevos en el gobierno.

Debe destacarse que, en relación con el tema de los empleados transitorios, irregulares o por contrato, la Ley del Empleador Único, Ley 8 de 2017 únicamente menciona a los empleados transitorios. Sobre estos, establece lo siguiente:

Los empleados que a la vigencia de esta ley estuvieran ocupando puestos mediante nombramiento transitorio, permanecerán en sus puestos hasta la terminación del período de nombramiento, que nunca podrá ser mayor de doce (12) meses. (Gobierno de Puerto Rico, 2017, Sec. 12.1.c).

Nada de lo expresado en la Ley 8 prohíbe la renovación de este tipo de contratos. Asimismo, no se prohibió taxativamente el nombramiento de empleados temporeros o por contrato, ni se derogó expresamente la Ley 89 de 25 de julio de 2016 (Ley de Empleo Temporal en el Servicio Público), por lo que se deduce que siguen en pie sus disposiciones, las cuales permiten convertir en empleado regular del Gobierno de Puerto Rico

a personas que hayan laborado dos años o más en alguna dependencia del gobierno. Esto mantiene al País expuesto a nombramientos de este tipo, lo cual pudiera agravar aún más la crisis económica, además de que resulta contrario al desarrollo de un sistema profesional de función pública en Puerto Rico.

3. La falta de una visión estratégica de los recursos humanos en el sector público: por múltiples razones, históricamente se han perdido oportunidades valiosas para provocar un salto cualitativo en la calidad del sistema de función pública en Puerto Rico. Así pues, siguiendo a Lindbloom (1980) podría decirse que los cambios promovidos por la legislación de servicio civil del País, han promovido que se incrementen las políticas públicas relacionadas con los recursos humanos en el sector público. Es decir, que en lugar de promover cambios profundos en las estructuras y en el funcionamiento del sistema de función pública, se ha perpetuado el control político de las estructuras relacionadas con la función pública y se ha coartado la profesionalización de la misma. De hecho, en términos de estructura, actualmente el sistema de servicio civil de Puerto Rico tiene un diseño similar al que se estableció en la Ley 345 de 1947, por no destacar sus semejanzas con la Ley de 1907. Así pues, salvo el derecho a sindicación de los empleados públicos que se encuentra “arrestado” desde la implantación de la Ley 7 de 2009 (Gobierno de Puerto Rico, 2009) y la reciente legislación respecto del empleador único y los otros estatutos discutidos en la sección anterior, el sistema de función pública en Puerto Rico ha cambiado poco desde sus orígenes.

Más aún, si se toman en cuenta los efectos de la política partidista, la aprobación de legislación que les otorga la permanencia a empleados irregulares y por contrato después de dos años, y la pérdida de derechos y prestaciones, resulta evidente que el sistema público del País parece haber involucionado si se le compara con su estado en las décadas de los 50 y 60. De ser puntero en América Latina y el Caribe, hoy el sistema de función pública en la Isla denota un rezago y un desgaste mayor que el de la mayoría de los sistemas de la región.

Se debe reflexionar en el hecho de que los países más desarrollados del mundo son países con una burocracia estatal altamente profesional y desvinculada de la política partidista. Asimismo, en la discusión pública hay que destacar menos la cantidad de empleados que deba tener el gobierno, y enfatizar más en la capacidad e idoneidad de quienes servirán al País en agencias del gobierno y cuál debería ser su aportación. Este estudio no apunta a que la cantidad de empleados públicos se deba quedar igual, sino a que debe estudiarse científicamente cuántos empleados hacen falta en cada área funcional de cada agencia o dependencia gubernamental. Asimismo, puntualiza las cualificaciones profesionales que deben tener los servidores públicos. Precisamente, la falla principal de la aplicación de la Ley 7 y de la Ley 66 fue la falta de evaluación de cuáles plazas de trabajo eran indispensables para sostener los servicios públicos antes de determinar cómo aplicar las cesantías o la congelación de puestos. Se percibe la falta de una visión estratégica para el uso de los recursos humanos en el Gobierno de Puerto Rico. Mathis y Jackson (1997) definieron la administración estratégica de los recursos humanos como:

...el énfasis en la creencia de que las personas en una organización son recursos valiosos y representan una inversión significativa de los esfuerzos de una organización. Estos recursos humanos pueden ser una fuente de fortaleza competitiva para las organizaciones *si son manejados adecuadamente*. En este contexto, estratégicamente, los recursos humanos deben verse en el mismo contexto que los recursos financieros, tecnológicos y de otra índole que se manejan en la organización (p. 2, énfasis y traducción nuestros).

De forma similar, Klinger, Nabadian y Llorens (2010) ofrecen cuatro recomendaciones para mejorar la visión estratégica sobre la Administración de Recursos Humanos en el servicio público. (p. 75):

- i. El capital humano necesita ser una prioridad del

primer ejecutivo y de cada una de las agencias.

- ii. Debe reclutarse, retener y desarrollar una fuerza laboral diestra y diversa.
- iii. Deben modernizarse los sistemas de adiestramiento y capacitación, así como los de evaluación del desempeño.
- iv. Existe la necesidad de establecer el nivel de estandarización necesario en el sistema de gestión del capital humano. Es decir, hay que planear cuánta flexibilidad o discreción operacional tendrán las agencias en la gestión de recursos humanos.

De igual forma, hay otros que han definido la gerencia estratégica de recursos humanos como las gestiones y procesos organizacionales llevados a cabo para “contar con la gente correcta, en el lugar adecuado y en el momento oportuno” (Martín Gil, 2008).

En esta visión estratégica, cada puesto en el gobierno tiene una relación directa con las metas, objetivos y actividades de la organización gubernamental. Mediante métodos científicos, se estimaría la cantidad de puestos necesarios en cada agencia. Luego, los procesos de reclutamiento y selección gubernamentales parearían los candidatos a puestos públicos con los requisitos de ejecución, calidad, transparencia y atención al público de cada puesto. Esto daría lugar a la selección de los más aptos. Igualmente, los planes de retribución proveerían unos salarios base para los niveles normales de ejecución, pero incluirían unas bonificaciones escalonadas (individuales o grupales) por niveles excepcionales de desempeño. A su vez, el desempeño se mediría a base de estándares claros y no discriminatorios, y propendería planes de acción correctiva, de ser necesarios. Además de la cantidad de trabajo realizado, se medirían aspectos como la satisfacción del cliente y el apego a estándares de calidad. Asimismo, la formación de los empleados y funcionarios se llevaría a cabo de forma continua y se basaría

en las necesidades reveladas en los procesos evaluativos. Se vería el adiestramiento como una inversión, y no como un costo. Igualmente, se crearían espacios para la innovación, de modo que los empleados y funcionarios públicos pudieran proponer formas alternas de proveer bienes y servicios gubernamentales de forma más eficiente y económica. Podrían establecerse unos premios a la calidad tendientes a promover estas iniciativas. Países como Costa Rica y República Dominicana podrían servir de modelos en este punto, pues en estos países se han logrado importantes innovaciones y mejoras en la calidad en los servicios gubernamentales a través del establecimiento de estas premiaciones. De igual forma, cuando la situación del País lo propenda, se deberían revisar las prestaciones o beneficios marginales de los servidores públicos en vías de atraer y mantener en el servicio los recursos idóneos.

En síntesis, si los formuladores de política pública del País promovieran el paso del sistema de función pública a uno profesionalizado y basado en una visión estratégica, tendrían armas adicionales para ayudar a Puerto Rico a salir de la crisis económica, fiscal y social que lo aqueja desde hace más de una década. Resulta interesante que, en la búsqueda de soluciones a la crisis fiscal y económica, apenas se hayan escuchado voces desde el poder público que promuevan la reducción de edificios, tecnología o terrenos pertenecientes a las organizaciones públicas. Asimismo, que no se haya legislado para establecer sistemas presupuestarios y de compras racionales, que estimulen el ahorro de fondos públicos y así eviten que se afecten los empleados públicos. Parece que en el ideario neoliberal la alternativa más fácil es echar mano a los recortes en recursos humanos, lo cual denota una falta de visión estratégica en esta área.

### **REFLEXIONES FINALES**

En la discusión presentada previamente se ha reseñado de forma muy concisa la historia del desarrollo de la función pública en Puerto Rico. Se hizo hincapié, tanto en sus momentos gloriosos

cuando sirvió de modelo a otros países de la región, como en sus momentos de mayor fragilidad, en los cuales se cuestiona el rol de la función pública en la sociedad puertorriqueña. De igual forma, se destacaron los retos principales que encara actualmente el sistema de función pública o servicio civil: los efectos de la implantación de políticas neoliberales, la politización de la función pública y su relación con el nombramiento de empleados transitorios, por contrato e irregulares; y la falta de una visión estratégica de recursos humanos. Se ha podido advertir en esta discusión que el sistema de función pública ha involucionado en las pasadas décadas. Como telón de fondo se presentó evidencia de que la existencia de un sistema fuerte y vigoroso de servicio civil o de función pública es un prerrequisito para el desarrollo social y económico de un país. De hecho, ha desfilado evidencia histórica de la forma en que en Puerto Rico se fue dando paralelamente el desarrollo de tales sistemas con su desarrollo económico. Así pues, no fue por casualidad que la Era de Oro de la administración pública del País coincidiera con la del mayor esplendor en su sistema económico. De otra parte, se discutió ampliamente la forma en que el sistema de función pública se fue socavando en función de los intereses político-partidistas del momento. Mientras los partidos políticos que han gobernado al país adelantaban sus intereses particulares, se desarticulaba y se desmoralizaba la fuerza laboral que desde las agencias del gobierno pudieron haber movido con ímpetu el crecimiento económico, la igualdad y el mejoramiento de muchos de los males sociales que aquejan a Puerto Rico. Resulta imperativo, entonces, refundar y revitalizar el sistema de función pública del País con una visión estratégica de recursos humanos en la cual cada funcionario en la nómina gubernamental tenga una influencia directa en el logro de las metas, los objetivos y las actividades de su agencia.

Se espera que la discusión aquí presentada sirva de referencia a debates futuros para entender que uno de los pilares para levantar a Puerto Rico tiene que ser un sistema de función pública profesional, vigoroso y despolitizado. En esta dirección, se esbozarán a continuación, y más adelante, algunas recomendaciones para ello.

### ***EL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA EN PUERTO RICO: ALGUNAS RECOMENDACIONES***

En primer lugar, en lo tocante a la responsabilidad que tiene la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico, se entiende que la misma pudiera servir de motor a la modernización de la función pública y, asimismo, al desarrollo económico del País, si se implementaran los siguientes cambios:

- Extender por más tiempo el nombramiento del director de la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico, como sucede con otros cargos importantes. De ese modo, se lograría cierta independencia del poder político y se destacaría la importancia de la función pública. Su nombramiento, como en el caso del Contralor y del director de la Oficina de Ética Gubernamental, debería ser aprobado por la Cámara y el Senado. De hecho, el pasado ha legado buenos modelos sobre este particular. Así, por ejemplo, en la Ley 345 de 1947, el nombramiento del director de la Oficina de Personal del Gobierno tenía una duración de seis años. De forma similar, en la Ley 5 de 1975, se prohibía que el director de la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (JASAP) hubiese participado activamente en política partidista en los cuatro años previos a su nombramiento y la duración de los nombramientos de los miembros de la Junta oscilaba entre seis y ocho años (Vega, 2015, p. 57).
- Dejar sin efecto, de manera inmediata, la Ley Número 89 del 25 de julio de 2016 (Ley de Empleo Temporal en el Servicio Público) la cual agrupa en la categoría de empleados transitorios a todos los empleados contratados por término definido en su Art. 9 (por contrato, irregulares, etc.), y a través de la cual se ha derrotado el principio de mérito en Puerto Rico al convertir en empleados regulares, luego de un período de dos años de servicio, a personas que



no advinieron al servicio público de carrera mediante el mérito y la competencia.

- Reestructurar la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico para administrar el sistema de mérito, como una agencia independiente del poder ejecutivo.
- Crear una Comisión para la Protección del Mérito, tal como la propuesta por el estudio del Centro Multidisciplinario de Gobierno y Asuntos Públicos (CEMGAP, 2014). Modelos de otros países, tales como el del U.S. Merit Protection Board, serían de gran ayuda en el diseño de este organismo. Al igual que en el caso anterior, esta institución tendría que ser dotada con amplios poderes administrativos y recursos fiscales. Asimismo, debería tener independencia del poder político y el nombramiento de sus directivos debería ser más amplio que el de los funcionarios electos. De ser posible, sus miembros deberían ser nombrados por una junta de directores y no por el gobernador. Como se ha discutido, la Ley 8 de 2017 establece entre sus definiciones esta agencia, pero no abunda en su estructura, funciones, poderes ni organización.
- Capacitar a los altos directivos de las agencias públicas, en especial a los de la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico en la “Gestión Estratégica de Recursos Humanos”. Asimismo, estos funcionarios tendrían la obligación de familiarizar con esta temática a legisladores y a la alta dirección del Gobierno de Puerto Rico.
- Implantar un sistema de función pública en el que el desarrollo de las políticas, los reglamentos, los planes de clasificación y la retribución de puestos, programas de capacitación y otras áreas relacionadas estuvieran centralizados en la agencia central del gobierno, mientras que su ejecución se diera de forma descentralizada (desconcentrada) en cada agencia o dependencia

gubernamental. Es decir, sería un sistema semicentralizado o, como dirían los hermanos latinoamericanos, desconcentrado. Sería un sistema capaz de lograr el nivel de agilidad que se buscaba en el sistema de función pública puertorriqueño con la Ley 84 del 2004, mientras por otro lado, mantendría la uniformidad y cohesión que requeriría un sistema de función pública que pretendiera ser puntal de la modernización del estado.

- Proveer a las agencias encargadas de administrar el sistema de mérito o función pública, los recursos adecuados para su funcionamiento. Aún en momentos de estrechez económica como los que se viven, las erogaciones para estos fines deberían considerarse como una inversión y no como un gasto.
- Revisar, cuando la situación económica del País lo permita, las escalas salariales de los servidores públicos y sus prestaciones o beneficios marginales. Un servicio público de calidad requiere de los mejores recursos humanos y el gobierno tiene que competir, con otros sectores de la economía por estos recursos humanos, con igualdad de ofrecimientos. Paradójicamente, es posible que con las oleadas de migración, las políticas de congelación de plazas y el retiro masivo de empleados públicos como consecuencia de las políticas neoliberales implantadas, se llegue a un punto en el que esto se pueda dar sin impactar demasiado las finanzas. Claro está, un segmento de estos aumentos salariales y beneficios deberían estar atados a unos sistemas avanzados de evaluación del desempeño y de la productividad de cada empleado o funcionario.
- Promover la capacitación continua de los funcionarios públicos. Un modelo a seguir es la Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico, mediante la cual se le exige a cada empleado público completar 20 horas de educación continua en un período de 2 años, y se mantiene un registro de los adiestramientos y capacitaciones tomados. En este trabajo se propone que esta capacitación sea en

áreas diversas de la gestión pública del País. Tres temas son urgentes en esta agenda de capacitación de los funcionarios: el Gobierno Abierto, el Gobierno Electrónico, y la gestión de la calidad, pues el impacto de esta capacitación tendría efectos positivos muy rápidos en la provisión de servicios a la ciudadanía. Para reducir costos podrían utilizarse recursos humanos del propio gobierno de Puerto Rico o de las universidades públicas y privadas quienes ofrecerían dichas capacitaciones, tal como lo provee la Ley 8 de 2017.

- Promover la gestión de la calidad en los servicios gubernamentales. Otros países y jurisdicciones han acogido e implantado algún modelo o sistema de gestión de calidad para guiar los procesos y servicios de sus agencias. Así pues, se utilizan modelos como el Modelo Deming, el Modelo CAF o Marco Común de Evaluación (utilizado en las administraciones públicas europeas), las guías ISO 9001 o el Modelo Malcolm Baldrige, de origen estadounidense, para garantizar la calidad de los servicios ofrecidos. El Gobierno de Puerto Rico debería experimentar en algunas de sus agencias con alguno de estos modelos y evaluar cuál o cuáles deberían expandirse. Una máxima de la gestión de la calidad es que esta no ocurra por accidente. Así pues, la implantación de estos modelos pudiera ayudar a aumentar la productividad del servicio público y la calidad de sus servicios.
- Desarrollar e implantar campañas de medios masivos en las cuales se exalten las virtudes del servicio público y los valores fundamentales de este. El costo de estas debería ser mínimo, pues vendrían a ser un servicio público en los principales medios del país.
- El desarrollo de la voluntad política necesaria para promover cambios imprescindibles en el sistema de función pública como lo son la despolitización y la profesionalización.
- Llevar a cabo acuerdos colaborativos con otros países (incluyendo algunos de la región) y organismos

internacionales que pudieran proveer asesoría sobre la modernización de la gestión pública.

En segundo lugar, y en lo relativo a la politización del servicio civil del País y su impacto en el nombramiento de empleados transitorios, la implantación de las siguientes recomendaciones ayudaría a cerrar la brecha a esta modalidad de violentar el sistema de mérito:

- Derogar de inmediato la Ley 89 del 25 de julio de 2016 (Ley de Empleo Temporal en el Servicio Público) la cual convierte *de facto* en empleados permanentes del Gobierno de Puerto Rico a empleados irregulares y por contrato luego de dos años de servicio, pues la misma hace inoperante el sistema de mérito.
- Enmendar la Ley de Ética Gubernamental para incluir en la misma la prohibición de renovar los contratos transitorios en el gobierno (antes llamados temporeros o irregulares) por más de un año.
- Implantar un sistema de multas para aquellas autoridades nominadoras y aspirantes que violentaran estas regulaciones.
- Prohibir la participación activa de empleados y funcionarios públicos en campañas político-partidistas. Esto no debería estar reñido con los derechos a la asociación y al voto. Se reconoce que ya existe alguna legislación y reglamentación que limita la participación de algunos funcionarios en este tipo de actividades (Cordero Nieves, Caballero Fuentes, Vázquez Irizarry y Segarra Alméstica, 2016).
- Considerar elevar el principio de mérito a rango constitucional, como se ha hecho en otros países.

En esta sección, se ha presentado una serie de recomendaciones para mejorar el sistema de función pública del País. En la siguiente, se expondrán los problemas de la alta dirección de las agencias y departamentos del Gobierno de Puerto Rico. Se presentarán

cuatro modelos: el francés, el estadounidense, el británico, y el chileno. Asimismo, se ofrecerán alternativas para despolitizar y profesionalizar el nivel institucional, también conocido como la alta gerencia o alta dirección de las dependencias gubernamentales del País.

### **III. LA REFORMA DE LA ALTA DIRECCIÓN DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO**

#### ***EL PROBLEMA DE LOS EMPLEADOS DE CONFIANZA EN PUERTO RICO.***

Uno de los principales problemas de la administración pública en el País ha sido la gran intromisión que los partidos políticos han tenido en los aspectos puramente administrativos de la gestión pública. Es decir, que no ha habido la madurez política para escindir las agendas particulares de los partidos, quienes buscan obtener y mantenerse en el poder, lo que muchas veces les impide practicar la administración del País desde una perspectiva neutral y racional. En esta sección del trabajo se verá cómo, desde el establecimiento de un sistema moderno de gestión pública, se erigieron estructuras que permitían la dirección político-partidista de las agencias públicas. Por último, se presentará un modelo para despolitizar y profesionalizar la alta dirección de las agencias públicas del País basado en el *Senior Executive Service* de los Estados Unidos y la alta dirección del Estado en Francia, así como el *Senior Civil Service* de Inglaterra.

Sobre este tema, debe destacarse en primer lugar la Ley Núm. 345 de 1947. Este estatuto estableció un sistema de mérito moderno. A tales efectos, entre muchas transformaciones en el servicio civil en Puerto Rico, se dividió el empleo público en: servicio regular o por oposición, servicio sin oposición y servicio exento.

Para ingresar en el servicio regular o por oposición, los candidatos deberían competir entre sí sobre las bases del mérito y la competencia. Es decir, que el fundamento para su contratación serían sus estudios, experiencia o desempeño en los exámenes preparados

por la Oficina de Personal del Gobierno de Puerto Rico. Por otro lado, los candidatos al servicio sin oposición serían designados por la autoridad nominadora, generalmente el gobernador o algún jefe de agencia. Entre estos se encontraban: todos los funcionarios nombrados por el gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado, que no estuviesen incluidos en el servicio exento, “no más de ocho funcionarios y/o empleados en cada departamento, junta, comisión, oficina o agencia similar, no más de ocho empleados de la Oficina del Gobernador”, los empleados domésticos de la Mansión Ejecutiva, varios empleados del Tribunal Supremo de Puerto Rico, así como los jueces y fiscales de los diversos tribunales, los abogados del Departamento de Justicia, los oficiales de la Policía de Puerto Rico, el director de Contribuciones sobre Ingresos y los conserjes de las escuelas públicas (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1947, Sec. 8b). Debe notarse que estos empleados y funcionarios no tenían que competir para obtener sus puestos, pues eran contratados a base de la confianza que les tenía la autoridad nominadora. Esa confianza muchas veces se fundamentaba en su afiliación y activismo político, así como en lazos de amistad o cercanía.

Una categoría en la que tampoco los empleados tenían que competir para obtener sus puestos en el Gobierno de Puerto Rico era el servicio exento. A esta pertenecían, entre otros funcionarios: los jefes ejecutivos de las corporaciones públicas, todos los funcionarios y empleados de la Asamblea Legislativa, todos los miembros de juntas y comisiones que rindieran servicios “ad honorem”, todos los funcionarios electorales, el personal docente del sistema de instrucción pública, el rector, vicerrector, los decanos y miembros de la facultad de la Universidad de Puerto Rico y sus dependencias, el secretario del Consejo Superior de Enseñanza, los registradores de la propiedad, entre otros empleados y funcionarios (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1947, Sec. 8). La justificación para la existencia del servicio exento era la de otorgarles cierta libertad o autonomía administrativa a algunas unidades del Gobierno de Puerto Rico que necesitaban cierto nivel de independencia del gobierno para funcionar adecuadamente. De ahí, que las acciones de administración de recursos humanos, aunque debían cumplir con el sistema de mérito, se trabajaban de manera independiente.

Como se desprende de la información presentada anteriormente, a pesar de que la Ley Núm. 345 de 1947 estableció en Puerto Rico un sistema moderno de mérito o de función pública, dejó varias puertas abiertas para la intromisión político-partidista en la contratación y administración de los recursos humanos en el Gobierno. Es decir, que desde sus comienzos, el sistema de función pública de Puerto Rico ha estado matizado por una lucha entre el sistema de mérito, que promueve que las personas más aptas sean las que sirvan al gobierno; y el sistema de botín o de padrinazgo político, con la afiliación política como base para los nombramientos en el sector público. Esta lucha, como se verá, persiste en la actualidad.

Una estructura similar a la de la Ley antes reseñada fue establecida por la Ley Núm. 5 de 1975. En esta, se dividen los empleados públicos en dos categorías principales: los empleados de carrera y los empleados de confianza. Este estatuto define los empleados de confianza como: "... aquellos que intervienen o colaboran sustancialmente en la formulación de la política pública, que asesoran directamente o que prestan servicios directos al jefe de la agencia." (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1975, Sec. 5.10). Entre estos, la ley menciona a: " los funcionarios nombrados por el gobernador, sus secretarios personales y conductores de vehículos; así como sus ayudantes ejecutivos y administrativos que le respondan directamente; los jefes de agencias, sus secretarias personales y conductores de vehículos, así como sus ayudantes ejecutivos y administrativos que le respondan directamente; los subjefes de agencias, sus secretarias personales y conductores de vehículos; los directores regionales de agencias; las secretarias personales y los conductores de vehículos de los funcionarios seleccionados por elección popular, así como los ayudantes que respondan directamente a dichos funcionarios; los miembros de juntas y comisiones nombrados por el gobernador; el personal de las oficinas de los exgobernadores de Puerto Rico, entre otros funcionarios (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1975, Sec. 5.10). Según la Lcda. Alba Caballero (2007), "El servicio de confianza reconoce tres tipos de funciones (de los empleados de confianza): las que intervienen o colaboran sustancialmente en la formulación de la

política pública, las de asesoramiento directo al jefe de la agencia y los servicios profesionales al jefe de la agencia” (p.24).

Al igual que los empleados en el servicio sin oposición en la Ley 345 de 1947, estos empleados no se integran al servicio público mediante competencia, sino por nombramiento directo de la autoridad nominadora, bien sea el gobernador, o los jefes de agencia. De hecho, el estatuto establece que estos serán “de libre selección y remoción”, es decir, que su permanencia en la agencia en la que sean nombrados dependerá exclusivamente de que conserven la confianza de la persona que los haya contratado.

En la sección 5.11 de dicha Ley, se establece un proceso a través del cual, la Oficina de Personal del Gobierno de Puerto Rico aprueba el plan de empleados de confianza de cada agencia. En el mismo, se establece que se aprobará un máximo de veinticinco puestos de confianza por agencia.

De otra parte, la Ley establece el servicio de carrera en el cual empleados públicos son seleccionados, ascendidos, retenidos y tratados en todo lo referente a su empleo, sobre la base de su capacidad. No acepta discrimen por razones de raza, color, sexo, nacimiento, edad, origen o condición social, ni por ideas políticas o religiosas (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1975, Sec.4.3). Para esto, se instituyen en el País sistemas científicos de clasificación de puestos, reclutamiento, selección, retribución, ascensos y otras fases de la administración de recursos humanos tendientes a incentivar el que las personas más aptas fueran reclutadas y retenidas en el servicio público.

Como puede apreciarse, a pesar de haber mejorado muchos aspectos técnicos y administrativos de la administración de recursos humanos en el servicio público de Puerto Rico, la Ley 5 de 1975 mantuvo, e incluso proveyó, las bases para ampliar el nombramiento de empleados de confianza en Puerto Rico. Esto traería graves consecuencias, pues desde 1968 existe en Puerto Rico un sistema bipartidista en el cual se da, desde esa fecha, una alternancia en el poder político entre los dos partidos principales, como se explicara anteriormente. Esto, a su vez, ha traído como corolario el despido



de un número significativo de empleados de confianza luego de cada elección general. Cabe notar que el Tribunal Supremo de Puerto Rico, en varios casos, interpretó las disposiciones sobre empleados de confianza de la Ley 5 de 1975 haciendo las mismas más restrictivas. En dicha interpretación se expandió *de facto* la categoría de empleados de confianza y se declararon con lugar las demandas incoadas por algunos empleados de confianza despedidos luego de una elección general. Este tema se desarrollará más adelante.

Una estructura similar fue establecida por la Ley Núm. 184 de 2004. En esta, se dividen los empleados públicos en dos categorías principales: los empleados de carrera y los empleados de confianza. Este estatuto define los empleados de carrera como: “aquellos que han ingresado al servicio público en cumplimiento cabal de lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente y aplicable a los procesos de reclutamiento y selección del servicio de carrera al momento de su nombramiento.” (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 2004, Sec. 9.1)

Por otro lado, y de forma muy similar a la establecida en los estatutos que han regulado la administración de recursos humanos en el sector público desde mediados de los 40, la Ley define los empleados de confianza como:

Aquellos empleados que, “intervienen o colaboran sustancialmente en la formulación de la política pública, los que asesoran directamente o los que prestan servicios directos al jefe de la agencia...” Entre estos destaca los siguientes: “a. los funcionarios o empleados nombrados por el Gobernador, sus secretarías personales y conductores de vehículos, así como ayudantes ejecutivos y administrativos que les respondan directamente; b. los jefes de agencias, sus secretarías personales, conductores de vehículos, así como ayudantes ejecutivos y administrativos que les respondan directamente; c. los subjefes de agencias, sus secretarías personales y conductores de vehículos; d. los directores regionales de agencias; e. los miembros de juntas o comisiones permanentes nombrados por el Gobernador y sus respectivos secretarías personales; f. los

miembros y el personal de juntas o comisiones nombrados por el Gobernador que tengan un período determinado de vigencia; y, g. el personal de la Oficina de Servicio a los Exgobernadores.”

Al igual que en los estatutos anteriores, este establece que: “Los empleados de confianza son de libre selección y remoción. Serán igualmente de confianza aquellos que, aunque siendo de libre selección, solo puedan ser removidos por justa causa por disposición de ley o aquellos cuyo nombramiento sea por un término prefijado por ley.” (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 2014, Sec. 9.1).

Hay que notar el gran aumento que ha tenido la categoría de empleados de confianza en Puerto Rico, de unos pocos nombramientos permitidos en la Ley Núm. 345 de 1947, a miles de estos en la actualidad. De hecho, un informe reciente del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (2016, julio), apunta a que para julio de 2016, existía en la Isla un total de 9,542 empleados de confianza, en comparación con 150,809 empleados de carrera. Es decir, que por cada 16 empleados de carrera en las agencias públicas, se ha nombrado un empleado de confianza en las mismas. De otra parte, 44,946 empleados poseían otros tipos de nombramientos (temporero, transitorio, por contrato, etc.). En la Oficina del Gobernador, el 35.75% de los empleados eran empleados de confianza, mientras que en los departamentos y agencias existía un 2.51% de estos empleados. Igualmente, en las corporaciones públicas, un 4.50% de los empleados pertenecía a la categoría de confianza, mientras que en los municipios, este porcentaje ascendía a 8.026%. En el poder judicial, el 39.207% de los empleados pertenecía al servicio de carrera. Más impactante aún resulta que en el poder legislativo, de un total de 2,519 empleados, 1,988 eran empleados de confianza, 489 eran de carrera, y 42 pertenecían a otras categorías de empleados (temporeros, por contrato, etc.). Estos datos ejemplifican que existe un número significativo de personas que laboran en el sector público, muchos en niveles de alta dirección, que obtuvieron sus puestos por razones ajenas al mérito y a la competencia. Los obtuvieron, presumiblemente, por su afiliación política o su cercanía con la autoridad nominadora.

A pesar de que los estatutos vigentes en Puerto Rico que regula la administración de recursos humanos en el sector público establecen que los empleados de confianza son “de libre selección y de libre remoción”, lo cierto es, que desde la década de los 80 se ha dado en el País la tendencia de empleados de confianza de una administración que se niegan a renunciar a sus puestos después de una elección general en la cual haya cambiado el partido político en el poder. Asimismo, muchos de los empleados de confianza despedidos después de un cambio de administración, han acudido a los tribunales, tanto a nivel local como federal para demandar ser repuestos en sus empleos y solicitar resarcimiento por los daños sufridos a consecuencia de sus despidos.

Es significativo que el Tribunal Supremo de Puerto Rico adoptara en decisiones tales como las de *Ramos Villanueva vs. Secretario de Comercio* (112 DPR 514) de 1982 y *Colón vs. CRUV* (115 DPR 503) de 1985, las corrientes de la jurisprudencia federal establecidas en casos tales como *Elrod v. Burns*, 427 U.S. 347 (1976) *Branti v. Finkel* 445 U.S. 507 (1980) y *Rutan v. Republican Party of Illinois*, 497 U.S. 62 (1990). Así pues, el más alto tribunal de la Isla estableció en *Colón v. CRUV* que es en la autoridad nominadora (eg. el jefe de la agencia) en quien recae el peso de la prueba para demostrar que una afiliación política particular es un “requisito apropiado” para el desempeño efectivo de un cargo. Es decir, que tiene que establecer “la existencia de intereses gubernamentales que son de importancia jerárquica superior a los derechos del empleado bajo la primera enmienda”. Asimismo, en la jurisprudencia establecida en los casos antes mencionados, el Tribunal Supremo de Puerto Rico estableció unos criterios que “de facto” reducen la cantidad de empleados de confianza que se puedan despedir después de una elección general y un cambio de gobierno. Así pues, entre otros, se establece: un análisis profundo de las tareas realizadas por el empleado, así como “la oportunidad que haya tenido bajo el nuevo gobierno de demostrar durante un término razonable que su competencia, eficiencia y su lealtad a los postulados del servicio no se han afectado y están por encima de sus preferencias políticas personales.” (*Colón v. CRUV*, 115 DPR 503,509).

Inclusive, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha restituido al

servicio público a muchos empleados de confianza despedidos por administraciones contrarias a las de su partido, y ha ordenado su reposición, el pago de salarios y beneficios dejados de devengar por estos funcionarios, así como compensaciones por daños.<sup>6</sup>

De hecho, el Informe Especial CP-11-07 de la Oficina del Contralor de Puerto Rico del 28 de abril de 2011 establece, que en 2009, se resolvieron “37 demandas por motivos político-partidistas presentadas contra 11 de las 63 corporaciones públicas”. De las 37 demandas, 12 fueron resueltas en favor de los empleados, 16 en favor de las corporaciones públicas y ocho fueron archivadas por desistimiento o inacción de alguna de las partes. “Dichas demandas fueron presentadas por 147 funcionarios y empleados que objetaron los despidos, las acciones disciplinarias u otras transacciones de personal al alegar que las mismas estuvieron fundamentadas en motivos político-partidistas. El importe reclamado en las demandas ascendía a \$155,526,002.” De esta cantidad, las corporaciones pagaron \$ 4,967,410.00 en fondos públicos (Oficina del Contralor de Puerto Rico, 2011). Una situación similar se recoge en el Informe Especial del Contralor DB-11-08 sobre el discrimen político en la Rama Legislativa del País, pero no se discutirá el mismo, pues dichos empleados no están cubiertos por la Ley 184 de 2004.

De igual forma, en un libro reciente sobre el discrimen político en Puerto Rico (Cordero Nieves, Caballero Fuentes, Vázquez Irizarry y Segarra Alméstica, 2016) se presenta un capítulo sobre la teoría económica, el discrimen y sus costos. En el mismo, Segarra Alméstica organiza en dos tablas varios informes de la Oficina del Contralor de Puerto Rico sobre los costos de las demandas contra el Estado por discrimen político a empleados públicos.

En una de las tablas se presentan las cantidades pagadas por distintas dependencias del Gobierno de Puerto Rico como resultado de sentencias por demandas por discrimen político entre 2003 y 2009. Aunque no todas estas demandas fueron originadas por empleados de confianza, la tabla da una idea de la magnitud del

---

6 Véanse, por ejemplo, las decisiones de los siguientes casos: Ramos Villanueva v. Secretario de Comercio (112 DPR 514), Colón v. CRUV (115 DPR 503) y Rodríguez Cruz v. Padilla Ayala (125 DPR 486).

costo de dichas sentencias. Durante ese período, el Gobierno de Puerto Rico tuvo que desembolsar \$43,930,825 a los demandantes. Esto, según la autora, representa un gasto anual de \$6,275,832. (Cordero Nieves, Caballero Fuentes, Vázquez Irizarry y Segarra Alméstica, 2016, p. 243). Asimismo, se advierte en dicho escrito que al examinar las cantidades pagadas por concepto de sentencias por discrimen político no se incluyen, en muchas ocasiones, los costos de litigación o las cantidades no pagadas (porque se hubiera pagado solo una porción). De hecho, la autora presenta otra tabla que se basa en las sentencias contra los diversos estamentos del Estado y no solo las cantidades pagadas, pues se tiende a subestimar dicho fenómeno. Al examinar estas cifras, se destaca que entre los años 2003 al 2009 los tribunales de Puerto Rico concedieron a los demandantes, exempleados o exfuncionarios públicos en casos de discrimen político, sentencias ascendentes a \$92,016,353. La cifra promedio anual de tales sentencias contra el Gobierno de Puerto Rico asciende a \$13,145,193 anuales (Segarra Alméstica en Cordero Nieves, Caballero Fuentes, Vázquez Irizarry y Segarra Alméstica (2016: 248).

De hecho, al evaluar la situación de estos despidos y las demandas que generaron, (Colón v. CRUV 115 DPR 503) el más alto tribunal del País señala que:

Es indispensable que los tribunales rompan la tendencia y círculo vicioso establecido en el país, después de cada elección general, de sustituir personal gubernamental por motivos ajenos a una buena administración pública: patronazgo, despojo y desquite político partidista. El drama se repite cada vez que ocurre un cambio de gobierno representativo de otra afiliación política. Las consecuencias detrimenales son funestas y resultan alarmantes. Constituye un desvío de fondos públicos en menoscabo de los servicios esenciales a la ciudadanía, independiente de su afiliación política. (Colón v. CRUV, 115 DPR 503, 509).

Una visión divergente de la presentada por el Tribunal Supremo en esta cita es la sostenida por la Lcda. Alba Caballero

Fuentes, profesora de la Escuela Graduada de Administración Pública Roberto Sánchez Vilella de la Universidad de Puerto Rico en Río Piedras, quien plantea que la toma de estas decisiones por el Tribunal Supremo:

... constituye una derogación tácita de las disposiciones de la Ley de Personal y trastoca la naturaleza del servicio de confianza como servicio político. Quienes aceptan las prerrogativas del servicio de confianza deben aceptar sus riesgos. Las garantías, la protección tiene que ser para los empleados de carrera.

Al adoptar la jurisprudencia federal. (*Elrod v. Burns* (427 U.S.347 (1976); *Branti v. Finkel*, 455 U.S. 507 (1980); *Rutan vs. Republican Party*, 497 U.S. 62 (1990), el Tribunal Supremo convierte en letra muerta y deroga tácitamente las disposiciones de la ley de personal relativas al libre nombramiento y a la remoción de los empleados de confianza. A estos no les debe estar permitido reclamar derechos de empleados de carrera, pues no lo son. (Caballero Fuentes, 2007: pp. 48 - 49).

Se ha especulado que el Tribunal Supremo de Puerto Rico cambió su postura respecto de los empleados de confianza, porque la mayoría de los reclamantes, empleados de confianza despedidos después de una elección general, estaban acudiendo al foro federal a tratar de reivindicar sus derechos debido a las decisiones de *Branti*, *Rutan* y otros. Ellos entendían que tenían más oportunidades de prevalecer en dicho foro.<sup>7</sup>

Esta situación de los empleados de confianza en el país se repite cada vez que en una elección general se escoge a un partido político distinto al que está en el poder. De hecho, como resultado de las elecciones del 8 de noviembre de 2016, se dio un cambio en el partido político que gobernaba al País. De inmediato, la prensa comenzó a exponer casos de despidos de empleados de confianza

---

7 Vázquez Irizarry (2012), señala en su artículo las razones por las cuales los empleados públicos despedidos por alegado discrimen político tienden a acudir al tribunal federal para reivindicar sus derechos.

tanto en La Fortaleza (Pacheco, 2017; enero 5) como en la cúpula de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (Redacción de Pacheco, 2017; 5 de enero). A tenor con la trayectoria histórica de este tema, seguramente tales despidos continuarán e igual las demandas, las que eventualmente se pagarán con fondos públicos.

Como se desprende de la discusión presentada anteriormente, con estas decisiones, tanto el Tribunal Supremo de los Estados Unidos como el de Puerto Rico han ampliado “de facto” la categoría de empleados de carrera al extenderle a un segmento de los empleados de confianza protecciones que pertenecían únicamente a empleados de carrera. Un problema que surge de esto es la incorporación permanente al servicio público de muchas personas que no poseen la preparación, la experiencia, ni las aptitudes y actitudes necesarias para ello, ya que no han tenido que competir por sus puestos en el sector público. Como puede apreciarse, la situación de los empleados de confianza en Puerto Rico es muy compleja y requiere cambios legales y estructurales, sobre todo en lo concerniente a los empleados de confianza que forman parte de la alta dirección de las agencias del Gobierno de Puerto Rico.

### ***HACIA UN NUEVO MODELO DE LA ALTA DIRECCIÓN DE LAS AGENCIAS EN PUERTO RICO: ALGUNOS MARCADORES DE RUTA***

#### *a. ¿Qué es la alta dirección de las agencias?*

La Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD/NUDESA, 2003) define a estos funcionarios de la administración pública como:

... aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquel, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política

como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos (CLAD/NUDESA, 2003, Núm. 53).

De otro lado, el Dr. Martínez Puón, profesor del Instituto Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, España y uno de los autores más citados sobre el tema de la alta dirección pública, expone un esquema de la dirección de las organizaciones públicas en el que se destacan tres niveles o estratos diferenciados. En el tope de la pirámide organizacional coloca la dirección política, en el centro, la dirección político-administrativa, y en la base lo que denomina como la dirección burocrática (Martínez Puón, 2003, p.10).

A tono con esta visión de la dirección de las organizaciones, el autor señala que para romper las disfunciones o problemas de gestión pública que crearía una dicotomía extrema entre los entes políticos y los administrativos, los gobiernos tendrían que crear:

... un vaso comunicante o “bisagra” entre la política y la administración que recaerá, precisamente, en la función directiva o en el rol de los directivos públicos o altos directivos, que al otorgarles el ejercicio de funciones polivalentes a lo largo de toda la administración y como negociadores y coordinadores con otros actores distintos a los de la estructura burocrática y a nivel interministerial, puedan mantener un permanente dinamismo en el funcionar de las administraciones. (Martínez Puón, 2003, p. 7).

Dicho autor expone, además, algunas de las dificultades que conlleva establecer un sistema profesional



de alta dirección pública. Al respecto señala que en casi todos los países la implementación de un sistema de alta dirección pública:

... ha tropezado con dificultades, ya que supone no solo introducir un modelo de gestión pública que contrasta con usos burocráticos muy asentados sino también crear un nuevo grupo profesional *que se inserta en la dirección política y la función pública superior de carrera*, precisamente en ese espacio difuso y nunca bien delimitado en que se separan y confluyen al mismo tiempo la política y la administración. (Martínez Puón, 2003, p.7) (énfasis añadido).

En síntesis, como se verá en los ejemplos presentados a continuación, la alta dirección pública se refiere a un grupo de ejecutivos públicos profesionales que fungen como enlaces entre el nivel político de las organizaciones públicas y sus niveles gerenciales más bajos. Por lo general, provienen de puestos de carrera, pero como se observará en los ejemplos presentados a continuación, y aunque es menos común, también pudieran provenir de nombramientos de confianza.

b. *El modelo francés de alta dirección*

Desde la década del 40 en Francia se ha desarrollado un sistema altamente despolitizado y profesional para la alta dirección del Estado. Los aspirantes que deseen formar parte de la alta dirección del Estado francés tienen que haber cursado estudios en algunos de los centros de formación de altos funcionarios. Entre estos, se destaca primero la *École Polytechnique*. De esta Escuela se reclutan funcionarios para el Gran Cuerpo Técnico del Estado (Administración) al cual pertenecen los cuerpos o administraciones de minería y telecomunicaciones, puentes, las fuerzas armadas y el cuerpo de L'INSEE que incluye los Ministerios de Economías y Finanzas, así

como el Instituto Nacional de Estadísticas y de Estudios Económicos.

De otra parte, se encuentra la *École Nationale D'Administration* (ENA), en la cual se forman los altos funcionarios del Consejo de Estado, la Inspectoría General de Finanzas y la Corte de Auditores, entre otros organismos del Estado francés. Por relacionarse más con el tema aquí desarrollado, se discutirá el rol de la ENA en la alta dirección de las agencias o ministerios franceses.

Existen tres vías para lograr admisión a la ENA. La primera es los llamados concursos externos. En estos se pueden postular personas que posean un diploma universitario equivalente a, por lo menos, tres años adicionales a la escuela superior. Se plantea que esta vía de ingreso a la ENA y a la alta dirección del Estado ha tendido a perpetuar el dominio de las élites francesas de las altas esferas del servicio público en ese país. Por otro lado, están los concursos internos. En un concurso interno, funcionarios del servicio civil o del gobierno francés, con cuatro años o más de experiencia gubernamental, pueden solicitar admisión a dicho centro docente, aunque no posean un grado universitario previo. Por último, están los terceros concursos (*troisième concours*) los cuales están abiertos a oficiales electos, líderes sindicales y empleados de empresas privadas con ocho años o más de experiencia profesional, aunque no posean un grado universitario (ENA, 2016). Desde 2004, pueden presentarse a concurso todos los ciudadanos de cualquier país de la Unión Europea. Nótese que todas las vías de acceso a la ENA son altamente competitivas y solamente entran las personas más aptas para la alta dirección pública. Para establecer la competitividad de esta escuela se puede señalar que para 2015 se presentaron a los tres concursos abiertos por la ENA (externo, interno, tercero) 1,517 aspirantes para 90 espacios disponibles. Luego de haber sido admitidos a la ENA por cualquiera de las vías antes señaladas, los aspirantes cursan dos años de educación formal a nivel

universitario. La formación incluye cursos y prácticas.

Posteriormente, cuando surge alguna necesidad de un alto funcionario en alguna de las dependencias del gobierno, la dependencia gubernamental acude a la ENA, quienes han preparado una jerarquía (*ranking*) del desempeño de sus estudiantes. Los estudiantes más aventajados tendrán más oportunidades de acceder a los puestos de alta dirección de los ministerios más cotizados. Asimismo, los egresados de la ENA son muy solicitados por empresas privadas de gran escala, así como por organismos internacionales dado el alto nivel de preparación administrativa de sus egresados. De hecho, se da una práctica en la administración pública francesa llamada *pantouflage* en la cual los altos funcionarios del gobierno francés dejan sus puestos gubernamentales para pasar a empleos mejor remunerados en el sector privado. Otro de los empleadores de los egresados de la ENA es un cuerpo interministerial de altos funcionarios *senior* denominados *administrateurs civils*. Estos fungen como ayudantes de los ministros y ocupan los puestos más altos en la administración central de cada uno de los ministerios o agencias del Estado francés y sirven de enlace entre los distintos ministerios (Bezes & Jeannot, 2011). Este rol, claramente es más político que el puramente administrativo que se lleva a cabo en otros cuerpos o ministerios.

Respecto del rol de la *École Nationale D'Administration* en la sociedad francesa, el conocido tratadista de Administración Pública y profesor de la Universidad Complutense de Madrid, Mariano Baena del Alcázar ha señalado lo siguiente:

...ahora (después de las reformas de los 40 y 50), los alumnos de las distintas promociones de la ENA eran reclutados de un modo homogéneo y cuando salían de la Escuela podían elegir entre ser destinados al Consejo de Estado, la carrera diplomática, el Cuerpo Prefectoral, o

los servicios de hacienda... Muchos antiguos alumnos de la ENA han alcanzado importantes posiciones políticas, lo que ha provocado una cierta antipatía por este grupo de funcionarios, con frecuencia llamados enarcas. Se olvida, sin embargo, que se puede acceder a la ENA directamente superando las pruebas de ingreso, pero que existe una segunda vía para quienes ya son funcionarios públicos. Es decir, muchos antiguos alumnos de la Escuela provienen de niveles modestos de la función pública y han llegado al servicio en los altos puestos gracias a un notable esfuerzo personal. No todos provienen, por tanto, de la alta burguesía como se opina normalmente. Por lo demás, tampoco todos ni mucho menos alcanzan altas posiciones políticas, siendo lo normal que la mayoría lleven una vida oscura de funcionarios. (Baena del Alcázar, 2000, p. 163, paréntesis nuestro).

Debe aclararse que, aunque el rol predominante en la formación de los funcionarios de la alta dirección del Estado francés lo desempeñan la ENA y la *École Polytechnique*, existen, desde la década de los 70, los llamados Institutos Regionales de Administración (IRA's) donde se forman funcionarios de administración general o no especializada (Baena del Alcázar, 2000).

Aún con todas las virtudes que se han destacado, el sistema francés de alta dirección pública no es perfecto, como se desprende de la discusión anterior, ya que aún existen en el mismo algunos resquicios de politización, tales como los nombramientos de los funcionarios de los gabinetes ministeriales y de las administraciones locales (Bezes & Jeannot, 2011). Asimismo, tanto las mujeres como los hijos de inmigrantes residentes legalmente en Francia parecen no haber tenido acceso igual a los puestos en la alta dirección francesa, aunque se señala que esto está comenzando a cambiar (Bezes y Jeannot,

2011). Sin embargo, lo cierto es que desde la década de los 40 se institucionalizó en Francia un sistema en el que las personas más preparadas son las que ocupan los puestos públicos, en particular los altos puestos de las administraciones públicas. El siguiente fragmento, de un escrito de Langrod (1958) planteaba, a poco tiempo de la reforma, algunas de las virtudes del esquema de la alta dirección del Estado francés. Sobre este particular, indica este autor:

Así se mantiene un equilibrio estructural y funcional que penetra todas las ramas del servicio del Gobierno. Los directores de los ministerios y los jefes de las agencias subordinadas son servidores públicos permanentes que combinan una amplia visión teórica con la experiencia práctica, debido a su entrenamiento en la Escuela de Administración Pública, mientras que los ministros y sus colaboradores, representantes del poder personal y político, son gente que va, y viene. Desde el momento que la administración y la política se mantienen así en planos paralelos, los jefes administrativos de los ministerios se pueden permitir el lujo de permanecer *políticamente neutrales* como norma general. Los jefes administrativos retienen una buena participación en el poder, si se tiene en cuenta que los ministros y sus colaboradores cambian frecuentemente: Aun cuando algunos ministros continúan en el gobierno largo tiempo, suelen desplazarse de un departamento a otro y rara vez tienen la oportunidad de aprender mucho de cada ministerio. Los jefes administrativos, por consiguiente, se concentran en los asuntos de planificación de largo alcance y en las tareas de sus departamentos que no tienen carácter político. Por lo contrario, el precario gabinete ministerial, consejero o colaborador del Ministro,

responsable ante el Parlamento (comparable al Secretario General de los ministros ingleses), refleja la política del momento y es un eslabón entre el propio ministro, o el Parlamento, y el Servicio Civil. Las influencias puramente políticas discurren así por su propio cauce y los servicios del ministerio marchan sin tropiezos (Langrod, 1958).

Se aprecia que la organización de alta dirección del Estado francés representa un modelo de preparación y selección profesional, relativa neutralidad política, ejecución a largo plazo y alto desempeño que resulta digno de ser estudiado y emulado. Esto, sobre todo en países como Puerto Rico, en el que la politización de las altas esferas de la administración pública y la ausencia de un cuerpo de funcionarios permanentes que tenga los más altos niveles de preparación y desempeño impiden poner el bienestar del País sobre los del partido político de turno en la administración.

c. *El Senior Executive Service de los Estados Unidos*

El Servicio Ejecutivo Senior (Senior Executive Service) de los Estados Unidos fue instaurado mediante la Ley de Reforma del Servicio Civil de 1978. El establecimiento de este servicio se encaminó a dos fines principales: a) lograr la despolitización relativa de la alta dirección de las agencias del Gobierno Federal de los Estados Unidos, logrando así cierto grado de aislamiento de estas de los vaivenes de la política partidista, y b) establecer una alta dirección profesional, altamente capacitada y de alto rendimiento en las principales agencias del Gobierno Federal de los EE. UU. (Civil Service Reform Act of 1978, Section 3131). Ortiz Vélez lo define como “el principal eslabón entre los nombramientos presidenciales y el resto de la fuerza trabajadora en el servicio público”. (Ortiz Vélez, 2013).

Esta despolitización resulta relativa, pues el Servicio

Ejecutivo Senior está compuesto por las siguientes categorías: 1) personal de carrera, quienes advienen al servicio senior a través de la demostración de méritos, poseen las cualificaciones para entrar al mismo y han sido aprobados por una Junta de Evaluación de Cualificaciones de candidatos nombrada por la Oficina de Personal del Gobierno Federal de los Estados Unidos; 2) el personal de confianza (*non-career*) los cuales son nombrados a puestos gerenciales generales (no especializados) y deben ser aprobados por la Oficina de Personal; 3) los nombramientos por un término limitado, los cuales deberán ser aprobados por la Oficina de Personal y quienes conservarán sus puestos por tres años o durante la duración del proyecto en el cual trabajen, lo cual sea menor. Estos nombramientos no serán renovables; y 4) los nombramientos limitados o de emergencia, los cuales se podrán extender hasta por un período de 18 meses, no serán renovables, y solamente se utilizarán para llenar vacantes de tipo gerencial general (no especializado) para enfrentar necesidades urgentes y no anticipadas de servicio (U.S. Office of Personnel Management, 2014a).

Es importante notar que, según estadísticas de 2014 de la Oficina de Administración de Personal de los EE.UU. (Office of Personnel Management, 2014b), la distribución porcentual de los ejecutivos senior en el Gobierno Federal de los Estados Unidos era de 88.99% empleados de carrera, 8.75 % de empleados de confianza (*non career*), 1.23% de nombramientos por término limitado y un 0.3% con nombramientos de emergencia. Durante ese año hubo un total de 7,794 empleados en el Servicio Ejecutivo Senior de los Estados Unidos.

Para ingresar al Servicio Ejecutivo Senior de los Estados Unidos, los candidatos deberán demostrar las más altas cualificaciones. Estos funcionarios deberán evidenciar estar altamente cualificados en cinco áreas ejecutivas medulares: (U.S. Office of Personnel Management, 2012):

- a. Manejo de procesos de cambio.
- b. Liderazgo de los recursos humanos.
- c. Obtención de resultados.
- d. Perspicacia administrativa.
- e. Capacidad para establecer alianzas.

Los candidatos demuestran estas competencias en los procesos de reclutamiento y selección para el SES mediante la presentación de resúmenes, historiales de logros y cualificaciones técnicas especializadas (Office of Personnel Management, 2012). Es importante notar que todos los expedientes se someten al análisis de una Junta de Cualificación de Méritos. Esta Junta provee una evaluación de pares (*peer review*) independiente de la agencia sobre la idoneidad de los candidatos para los puestos, pero no los selecciona. Utiliza tres criterios para establecer si los candidatos tienen potencial de éxito para el Servicio Ejecutivo Senior: a) presentar Historial de Experiencia Ejecutiva por el que se pueda establecer que dominan las cinco áreas ejecutivas medulares señaladas anteriormente, b) participar y recibir aprobación en un programa de desarrollo de candidatos para el Servicio Ejecutivo Senior aprobado por la Oficina de Personal del Gobierno de los EE. UU. y, c) poseer habilidades o cualidades especiales para el Servicio Ejecutivo Senior. Las instancias de selección bajo esta categoría son muy raras, y solo se dan en la ausencia de candidatos que cumplan bajo los criterios de experiencia o preparación en un programa de desarrollo para candidatos. (U.S. Office of Personnel Management, 2012).

Es importante notar que para 2014, el promedio de años de servicio de las personas que entraron en el Servicio Ejecutivo Senior de los EE. UU. era 22. Informalmente, algunos empleados de las agencias denominan como “doctores” a los miembros del SEC, aunque no resulta



necesario que los mismos tengan dicho grado académico. Esta denominación viene por sus amplios conocimientos y experiencia. De ahí, una de las razones por las cuales se le llama a este Servicio Ejecutivo Senior. Es decir, que el mismo está formado, por lo general, por funcionarios altamente preparados y con muchos años de experiencia en el servicio civil federal. Asimismo, es importante notar que para ese mismo año, el promedio de años de los ejecutivos en puestos del SES era de 6.2 (Office of Personnel Management, 2014b).

Debe destacarse que los puestos cubiertos bajo el Servicio Ejecutivo Senior son puestos que se encuentran sobre el nivel GS (General Scale) 15 y su salario básico se encuentra entre los \$120,749 hasta los \$181,500 dólares. Asimismo, sus ocupantes pudieran obtener bonos de ejecución o productividad que van de un 5% hasta un 20% de la paga básica anual luego de una evaluación minuciosa (U.S. Office of Personnel Management, 2014a). Es decir, que los funcionarios del SES tienen los salarios más altos del poder ejecutivo federal e incluso se acercan a los salarios básicos de oficiales electos tales como senadores y representantes.

De hecho, la organización no gubernamental federalpay.org, (Federalpay.org.,2016) publicó los salarios promedio para los cinco niveles del Servicio Ejecutivo Senior de los Estados Unidos en el 2016. A continuación, se presentan los mismos.

**Tabla 1**

*Salarios anuales de los miembros del Servicio Ejecutivo Senior de los E.E. U.U.: 2016 segmentados por nivel*

nivel en el SES	salario promedio
1	\$205,700
2	\$185,100
3	\$170,400
4	\$160,300
5	\$150,200

De otra parte, los ejecutivos del SES están sujetos a evaluaciones periódicas de su liderazgo y productividad e incluso pueden ser removidos de sus cargos debido a pobre desempeño. Igualmente, deben mantener sus cualificaciones a través de educación continua, la cual pueden obtener de diversas maneras, de forma presencial o virtual (U.S. Office of Personnel Management, 2014).

Los resultados de una encuesta aplicada a los funcionarios del SES que se retiraban entre abril de 2013 y abril de 2014 revelaron que el 97% se retiraba voluntariamente y que el 35% trabajaría una vez se retirara de su puesto como ejecutivo senior de una agencia federal. El 59% de los que señalaron que laborarían después de retirarse indicó que percibía que su salario incrementaría en su nuevo trabajo. La mayoría apuntó que trabajaría para una empresa privada (33%) o por su cuenta (21%) (U.S. Office of Personnel Management, 2014b). Se puede deducir que los miembros del SES que se acogen al retiro o jubilación perciben que su experiencia y destrezas tienen mucho valor en el mercado laboral de los Estados Unidos.

De otra parte, se deben mencionar algunas críticas que se han hecho a esta institución gubernamental, así como algunos retos que ha encarado. Así por ejemplo, Klinger y Nalbadian (2001) apuntaban que: “Otros funcionarios y observadores imparciales opinaban que el sistema (SES) era, en esencia, defectuoso, por sus recompensas inadecuadas, las normas de cumplimiento imprecisas, la presión política ejercida para obligar a los profesionales del servicio civil a unirse al SES, y la falta de entrenamiento adecuado para enseñarles a los nuevos miembros cómo trabajar en un ambiente donde la productividad y el control de gastos tiene más importancia que la que le atribuía el servicio civil tradicional” (Klinger y Nalbadian, 2001, p. 25). De otra parte, en la encuesta a los funcionarios del SES que se retiraban entre abril de 2013 y abril de 2014, anteriormente citada (U.S. Office of Personnel Management, 2014b) se les preguntó sobre la

influencia de diversos factores en su decisión de retirarse de dicho servicio. Entre los resultados más relevantes se encontró que el 42% de los encuestados apuntó al ambiente político en el que se desempeñaban, el 38% a problemas con la cultura organizacional de la agencia, y el 34% a la falta de reconocimiento a sus logros administrativos como las razones que contribuyeron a su retiro (U.S. Office of Personnel Management, 2014b).

Como ha podido apreciarse, la institución del Servicio Ejecutivo *Senior* de los Estados Unidos, aunque imperfecta, provee al sistema de personal de ese País unos administradores del más alto nivel y capacidad, seleccionados de forma científica y cualificados por personas independientes a la agencia. Asimismo, una vez nombrados, la mayor parte de ellos goza de una relativa autonomía de los vaivenes político-partidistas, lo cual ofrece estabilidad y continuidad en la implementación de políticas públicas.

Llama la atención el que, a pesar de que en Puerto Rico ha existido por décadas la tendencia de calcar legislación e instituciones de los Estados Unidos, no se haya emulado el Sistema Ejecutivo Senior. Hacerlo, podría ser vital para lograr la continuidad de las políticas públicas y el manejo eficiente de las agencias públicas del País desde una alta gerencia profesional, bien remunerada, con cierta inmunidad a la política partidista y orientada a la obtención de resultados. Incluso, se podría prescindir de muchos consultores que actualmente ofrecen servicios a los jefes de agencias del Gobierno de Puerto Rico, a veces con resultados cuestionables.

d. *El Servicio Ejecutivo Senior Británico*

El sistema de servicio civil del Reino Unido es reconocido mundialmente como uno de los más avanzados en el que se hacen grandes esfuerzos por lograr la neutralidad política de sus funcionarios. Según

Velasco Sánchez, el Servicio Civil Senior del Reino Unido “representa la cúspide del servicio civil británico al abarcar sus cinco grados superiores.” (Velasco Sánchez, 2006, p. 332). Un informe reciente señala que el 1.2% de todos los servidores públicos en Gran Bretaña forman parte de este servicio (Office of National Statistics, 2016). Es importante notar que el sector gubernamental británico es uno relativamente esbelto en comparación con el de otros países. Así por ejemplo, únicamente el 15.40% de los británicos labora en el servicio público, y de estos únicamente el 1.45% ejerce funciones dentro del servicio civil de ese país. El 1.25% de ese 1.45% del servicio civil británico conforma su alta dirección o Senior Civil Service. Es decir, que esta alta dirección está compuesta por poco más de 5,000 funcionarios (cálculos basados en datos de Office of National Statistics, 2016). Los mismos devengan un salario promedio de casi 81,000 £ (cerca de \$100,000), lo cual es prácticamente 75% más alto que los empleados públicos con los niveles más bajos en la escala salarial británica (cálculos basados en datos de Office of National Statistics, 2016). El 30% de los miembros del SCS son féminas, cifra que excede la de las féminas que ocupan la alta dirección en otros sectores de la economía británica, razón por la cual se destaca que el servicio civil británico es uno muy progresista (HM Government, 2012a. p. 16). Respecto de la selección de funcionarios, la sección 10 de la Ley de Reforma Gubernamental y Constitucional de 2010 estableció como principio rector: “la selección de las personas que serán nombradas como servidores públicos a base de méritos y de una competencia justa y abierta.” (U.K. Constitutional Reform and Governace Act of 2010). Este estatuto también requiere en su sección 11 la creación de una Comisión Independiente de Servicio Civil, la cual tendrá a su cargo el desarrollo de unos “Principios de Reclutamiento”, y a la cual se le delega la explicación e interpretación de estos principios (Civil Service Commission, 2015).

Dicho organismo estableció tres principios básicos para la selección de los funcionarios públicos. A saber: el mérito, la justicia y la apertura o transparencia. El mérito se refiere a que el mejor candidato para un puesto será seleccionado mediante la evaluación de su idoneidad para cumplir con los criterios o requisitos esenciales del puesto a ocupar. Se relaciona con la competencia del candidato para ejecutar eficientemente las labores de su puesto. La justicia se refiere a que la evaluación de los candidatos se hará de forma racional, objetiva, imparcial y consistente; mientras que la apertura implica que las oportunidades de empleo serán anunciadas públicamente. (Civil Service Commission, 2015).

La ley requiere que, para la supervisión de los procesos de selección de candidatos para el servicio público británico, se constituya un panel de selección de candidatos. Estos paneles están constituidos por dos o más personas y serán presididos por el funcionario público de mayor antigüedad en el panel. En el caso de las competencias para ejecutivos de la alta dirección del Gobierno Británico (Niveles de Pago 2, 3 y 4, directores, secretarios permanentes y directores generales) el panel deberá ser presidido por un comisionado del Servicio Civil (Civil Service Commission, 2015). Resulta interesante el hecho de que los ministros o jefes de agencia no puedan formar parte de los paneles de selección, ni puedan eliminar ni añadir candidatos de una competencia. Empero, sí podrían reunirse con los paneles de selección para que estos se aseguraran de que los candidatos seleccionados posean ciertas competencias y actitudes preferidas por ellos. Asimismo, podrían reunirse con dichos candidatos con la presencia de un comisionado de Servicio Civil. (Civil Service Commission, 2015). Al igual que en los servicios de alta dirección, franceses y estadounidenses, al Senior Civil Service británico también pueden acceder, mediante competencia, personas que no formen parte del servicio civil de dicho País. De hecho, un informe de 2012, apunta a que el 23% de los miembros de

este alto cuerpo directivo no proviene directamente de las filas del servicio civil británico (HM Government, 2012a).

Es meritorio hacer notar que, contrario al Senior Executive Service estadounidense, en el Senior Civil Service británico los altos ejecutivos senior no forman ni responden a cada ministerio o agencia en particular, sino que son empleados del Senior Civil Service, destacados a través de los diversos ministerios y agencias del Reino Unido. Sobre este particular, Velasco Sánchez (2006, citando a McCourt, 1999) plantea que: “La idea de unificar este segmento de los funcionarios se basaba en la consideración de que la lealtad de los altos funcionarios debería ser para con el servicio civil como entidad corporativa y que un servicio unificado promovería la cohesión a todo lo largo del gobierno”.

Al igual que en los servicios de alta dirección, franceses y estadounidenses, la preparación académica, experiencia y capacitación continua de los altos ejecutivos gubernamentales ha sido una prioridad en el Reino Unido, al menos desde los 70. En esa década se inauguró el llamado Colegio de Servicio Civil, entidad encargada de proveer capacitación a los aspirantes al servicio público británico. Sin embargo, en la década de los 90, bajo el gobierno de Margaret Thatcher, el Colegio fue eliminado y fue integrado a lo que se conoció como el Civil Service College, que luego pasó a ser la Escuela Nacional de Gobierno. Esta entidad era “la responsable de capacitar a los futuros líderes del servicio civil y asegurar el acceso de los departamentos a mejores prácticas e investigación relevante para realizar sus actividades.” (Velasco Sánchez, 2006). De hecho, a los ejecutivos de la alta dirección británica se les exigían entre 16 y 17 horas anuales de formación o educación continuada, la cual principalmente se llevaba a cabo a través del *Top Management Programme*. El Programa tenía una duración de 17 días e incluía formación en áreas tales como gerencia estratégica, manejo del cambio, tolerancia al riesgo, planeación y gerencia de asuntos ambientales,

así como temáticas relacionadas con la Unión Europea (Horton, 2007).

A fines de la década del 2000, y en la búsqueda de reducir costos operacionales (y producto de la implantación de medidas de corte neoliberal), el Gobierno del Reino Unido eliminó la Escuela Nacional de Gobierno y la sustituyó por un programa llamado Aprendizaje en Servicio Civil (Civil Service Learning). El mismo sirve, tanto como un programa de inducción al servicio público, incluso a niveles senior, como uno de adiestramiento y capacitación. Asimismo, el requisito anual de aprendizaje se redujo a cinco días. Según la página de internet de este programa gubernamental, su implementación redujo el costo de la formación profesional de los funcionarios públicos británicos en un 75%. En el mismo se combinan experiencias en la sala de clases, con enseñanzas y experiencias en línea en conjunto con un programa de mentorías (Civil Service Learning, 2015). De otra parte, esta inducción y adiestramiento podría ser ofrecido bajo este nuevo esquema por proveedores del sector privado (HM Government, 2012a).

Por último, vale la pena destacar que en las pasadas décadas se ha notado una merma en las personas que ingresan en el servicio público británico (HM Government, 2012a). Ante esta situación, han disminuido también los candidatos a puestos en la alta dirección del Estado británico. Por tal motivo, el gobierno de dicho país ha implantado planes agresivos de reclutamiento de candidatos al servicio público denominados *Fast Stream* y *Fast Track*. En primer lugar, el programa de *Fast Stream* está orientado a ofrecer a personas recién graduadas de universidad y altamente cualificadas experiencias laborales y de formación en el servicio público. Para ingresar en el programa, todos los años se lleva a cabo una convocatoria y competencia pública en la cual pueden formar parte todas las personas calificadas, no solo del Reino Unido,

sino de toda la Unión Europea.<sup>8</sup> Los candidatos que el gobierno británico interesa reclutar, se encuentran en dos categorías principales. En primer lugar, se encuentra la categoría de “analistas”. En esta se reclutan personas con una alta preparación en: Estadísticas, Investigación de Operaciones e Investigación Social. Otra categoría es la corporativa. En la misma se seleccionan candidatos para ser adiestrados y probados en áreas tales como: comercio, asuntos de la Unión Europea, Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC’s), Finanzas, Comunicación Gubernamental, Recursos Humanos, Auditoría Interna y un área administrativa general (Civil Service Fast Stream and Early Talent, 2015). Los candidatos para ingreso a este programa compiten de una forma similar a la que se lleva a cabo para ingreso al servicio público de dicho país. Luego se seleccionan los candidatos idóneos y se les ofrece un período de “internado” en una o varias agencias del gobierno británico en las cuales desempeñan varios roles en concordancia con su preparación académica. Durante este período de “internado” los candidatos son evaluados ampliamente y, de superar adecuadamente el mismo, pudieran tener el derecho a ingresar a un puesto de carrera en el gobierno.

Por otro lado, el programa de *Fast Track* está dirigido a motivar y a preparar personas que no terminaron la escuela. para empleos técnicos en el servicio público. Según una publicación de este programa, el mismo está dirigido a “reclutar individuos que no se graduaron de la escuela y a equiparlos con las destrezas y experiencias necesarias para que puedan desempeñarse adecuadamente en una carrera en el servicio público.” Ambos programas resultan altamente innovadores, pero el de *Fast Stream*, parece ser el que conducirá a preparar a personas que, en el largo plazo, podrían ocupar puestos en el Servicio Civil

---

8 Esta situación pudiera cambiar debido a los resultados del referendo del 23 de junio de 2016 conocido mediáticamente como el Brexit (British Exit), y cuyos resultados avalaron la separación de Inglaterra de la Unión Europea.



Senior del Reino Unido.

Entre las críticas más comunes al Senior Civil Service Británico se encuentran su lentitud en la implantación de políticas públicas y la dificultad para generar innovaciones en esta área. En contraste, la implantación apresurada y poco ponderada de otras políticas públicas, bien para complacer a los ministros, bien para complacer a la opinión pública, también es señalada como una de las fallas de la alta dirección británica (civilservant.org.uk, 2016). Asimismo, de una fuente oficial de dicho gobierno, HM Government (2012b), se pueden deducir algunos problemas de la alta dirección pública británica, entre ellos, la numerosa rotación o los cambios continuos de funcionarios en altos puestos gubernamentales y la necesidad de una mayor productividad entre los mismos, para lo cual incluso han instaurado un sistema de pagos por resultados u objetivos (HM Government, 2012b). A pesar de estos señalamientos, sin embargo, el sistema de alta dirección británico es considerado un modelo para otros países del mundo. Por lo tanto, al evaluar las posibilidades de un sistema de este tipo en Puerto Rico, este sería uno de los modelos a ponderar.

e. *El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile*

Varias fuentes consultadas destacan los avances que se han hecho en América Latina para establecer sistemas profesionales de alta dirección gubernamental, altamente capacitados y lo más despolitizados posibles. Así pues, un estudio de Iacovello, Llano y Strazza (2011) analizó los avances hacia sistemas profesionales de alta dirección pública en Argentina, Chile, México y Perú. El estudio demuestra los diferentes modelos y estrategias seguidos por estos países para adelantar la profesionalización de sus sistemas de alta dirección pública, los problemas encontrados en el camino, así como los avances realizados en los mismos. Por considerarse uno de los países que más ha adelantado en este tema, se destacará en este apartado

el sistema de alta dirección pública en Chile.

Originalmente, el Sistema de Alta Dirección Pública en Chile se estableció mediante la Ley 19882 de 23 de junio de 2003. Respecto de los cargos que conformarían el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP de ahora en adelante), en el artículo 37º se establece que estos "... deberán corresponder a jefes superiores de servicio y al segundo nivel jerárquico del respectivo organismo." (Gobierno de Chile, 2003, Artículo 37º). Es decir, que la alta dirección chilena conforma aquellos puestos inmediatamente bajo los ministros y los subsecretarios de cada área de política pública. Los cargos del SADP se llenan mediante concursos o competencias públicas. Para optar por un puesto en el SADP se requiere un título universitario de por lo menos ocho semestres de duración, así como un mínimo de cinco años de experiencia (Gobierno de Chile, 2003, Artículo 40º). Por ser puestos que se llenan mediante concursos o competencias abiertas, personas del sector privado pueden participar de los mismos. De hecho, se estima que el 78% de los postulantes para puestos en el SADP proviene del sector público, mientras que el 22% proviene del sector privado (Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, 2016, p. 6).

El estatuto anteriormente mencionado establece el Consejo de la Alta Dirección Pública, cuyos miembros tienen, entre sus funciones, las siguientes: 1) Regular los procesos de selección de candidatos para el SADP, 2) Establecer los perfiles profesionales de los ocupantes de los puestos de la alta dirección, 3) Proponer al presidente un listado de 3-4 candidatos para cada puesto de la alta dirección como resultado de los concursos realizados, 4) Proponer medidas para el buen funcionamiento del SADP.

El Consejo lo presidirá el director de la Dirección Nacional de Servicio Civil y cuatro concejales nombrados por el presidente. Su nombramiento será por seis años y se espera que los nombramientos representen la pluralidad

de ideas existentes en la sociedad chilena. (Gobierno de Chile, 2003, Art. 43°).

Los nombramientos de los ejecutivos del SADP tienen una duración de tres años (Gobierno de Chile, 2003, Art. 57°) y pueden ser renovados hasta por dos términos adicionales si su desempeño ha sido ejemplar. En una ley de reciente aprobación (Gobierno de Chile, 2016), se establece un período de 9 años como el tiempo máximo que un funcionario puede laborar en el SADP. Los miembros del SADP deben suscribir unos convenios de ejecución no más tarde de 90 días luego de su nombramiento. Los convenios tendrán una duración de tres años y en ellos:

... se incluirán las metas anuales estratégicas de desempeño del cargo durante el periodo y los objetivos de resultados a alcanzar en el área de responsabilidad del directivo en cada año, con los correspondientes indicadores, medios de verificación y supuestos básicos en que se base el cumplimiento de los mismos. (Gobierno de Chile, 2003, Art. 61°)

Cada año, los altos directivos presentan a sus superiores un informe sobre el cumplimiento con su convenio de desempeño (Gobierno de Chile, 2003, Art. 63°). Estos altos directivos son evaluados anualmente a base del cumplimiento con estos convenios de ejecución. Su salario anual final estará directamente vinculado con el logro de las metas y objetivos de su convenio de ejecución.

Aunque los miembros del SADP son seleccionados a base del mérito y son evaluados a base del cumplimiento de sus deberes, sus cargos son de confianza, por lo que pudieran ser removidos de sus puestos por la autoridad competente antes de terminar sus mandatos (Gobierno de Chile, 2003, Art. 58°). Sin embargo, para desalentar los despidos políticos luego de una elección general, el estatuto que creó el SADP chileno estableció que:

Durante los seis primeros meses del inicio del respectivo período presidencial, la autoridad facultada para hacer el nombramiento de los altos directivos de segundo nivel jerárquico podrá solicitarles la renuncia, previa comunicación dirigida por escrito al Consejo de Alta Dirección Pública, la que deberá ser fundada. Dicho Consejo estará facultado para citar a la referida autoridad a informar sobre el grado de cumplimiento del convenio de desempeño y los motivos de la desvinculación del alto directivo. (Gobierno de Chile, 2003, Art. 58°)

En septiembre de 2016 se aprobó en Chile la Ley Núm. 20995, la cual, según su título, perfecciona el sistema de alta dirección pública y fortalece la Dirección Nacional de Servicio Civil (Gobierno de Chile, 2016). En primer lugar, esta ley extiende el SADP a ministerios o agencias que anteriormente no estaban cubiertas por el SADP. Según la Dirección Nacional de Servicio Civil de Chile, esta legislación amplía la cobertura del SDAP de 114 servicios públicos a 124. Asimismo, aumenta el número de funcionarios que forman parte de este servicio de 974 a 1,128. También elimina el poder del presidente para nombrar funcionarios al SDAP de forma transitoria o provisional (Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, 2016, 8 de noviembre). Sin embargo, el nuevo estatuto le da poder al presidente de la República para nombrar hasta 12 miembros del SDAP de su confianza, de forma directa y sin concurso dentro de los primeros tres meses de un nuevo período presidencial (Gobierno de Chile, 2016, Art. 1). Los candidatos a estos nombramientos deben, sin embargo, cumplir con los requisitos legales y perfiles profesionales establecidos por el Consejo de la Alta Dirección Pública.

El llamado “Perfil del Alto Directivo Público que Chile Necesita” publicado por la Dirección Nacional de Servicio Civil de Chile (Gobierno de Chile, Departamento de Hacienda, 2016, p. 2) establece algunos atributos que

deben tener los miembros del SADP. Entre estos se destacan valores y principios tales como, la probidad en la gestión pública, la vocación de servicio público y la conciencia del impacto público de su gestión. De otro lado, se destacan los atributos o competencias administrativas, como son la visión estratégica, la experiencia y los conocimientos, el liderazgo y la capacidad de articular redes, la capacidad de manejar crisis y contingencias, habilidad en la gestión de personas y la innovación y flexibilidad. Por último, se destaca la capacidad para producir resultados, en cuyo apartado se destacan la gestión eficaz y eficiente de la organización y su personal, el cumplimiento con la transparencia, la gobernanza, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, así como la promoción de la ética y la probidad organizacional. (Gobierno de Chile, Departamento de Hacienda, 2016, p. 2)

Asimismo, el modelo de acompañamiento que la Dirección Nacional de Servicio Civil ha puesto en práctica para los funcionarios del SADP chileno resulta innovador. Este incluye actividades de inducción, en las cuales al funcionario se le proveen la información y los datos necesarios para la comprensión de sus roles en la organización y la realización de sus funciones (Espinoza Latu, 2016); las de formación y desarrollo de habilidades que tengan que ver con la gestión de conocimientos, experiencias y retroalimentación que le permitan al miembro del SADP un alto rendimiento y de cumplimiento con su convenio de desempeño. Por último, están las actividades de acompañamiento en la etapa de egreso y desvinculación. Para esta etapa se orienta y prepara al alto directivo para el regreso a sus labores fuera de la alta dirección pública chilena o para acogerse a la jubilación (Gobierno de Chile, Departamento de Hacienda, 2016, p. 6; Espinoza Latu, 2016).

Como ha podido apreciarse, aun en una sociedad que ha estado históricamente dividida política e ideológicamente, como la chilena, se han logrado grandes consensos para el

establecimiento de un sistema profesional de alta dirección pública. Aunque todavía Chile tiene resquicios de los antiguos sistemas de botín, en el que los altos puestos directivos de un gobierno eran llenados únicamente con personas leales al partido que ganaba las elecciones, desde 2003 hasta el presente, el País ha hecho grandes avances con su Sistema de Alta Dirección Pública, el cual es un referente entre los países de América Latina.

### **CONCLUSIONES**

En esta sección, se ha presentado el “problema” que representa el que los puestos de la alta dirección de las agencias públicas de cualquier país recaigan principalmente en empleados de confianza. Estos, en muchos casos, no cuentan con la preparación académica, experiencia, competencias y compromiso con el servicio público que requiere la alta dirección gubernamental de un país en el siglo XXI. En el caso de Puerto Rico, la complejidad de la gestión gubernamental en estos tiempos, las exigencias de transparencia y de resultados por parte de la ciudadanía y los medios masivos de comunicación, así como la gravedad de la crisis económica que aqueja a la Isla, ponen de manifiesto la necesidad de establecer un sistema profesional de alta dirección en las dependencias del Gobierno. Esta alta dirección profesional del País, podrá dar continuidad a las políticas públicas en la transición de una administración política a otra, así como transmitir de forma neutral y objetiva, el aprendizaje organizacional que se haya dado en la agencia a través del tiempo. A tales efectos, se han presentado cuatro ejemplos, el de la alta dirección francesa, el del Servicio Ejecutivo Senior de los Estados Unidos, el del Servicio Civil Senior del Reino Unido, así como el modelo de la alta dirección pública chilena. Estos modelos resultan formas alternativas para lograr despolitizar y lograr así mejores niveles de ejecución en la alta dirección de un país. Además, aumentaría la confianza ciudadana en su gobierno y se disminuirían los gastos de asesoría. Urge revisar profundamente la Ley de Personal de Servicio Público de Puerto Rico, sobre todo en lo relativo a los empleados de confianza, para disminuir sustancialmente estos nombramientos y dar paso a una alta jerarquía permanente y profesional en las agencias del

gobierno del País. A continuación, algunas recomendaciones para el desarrollo de un servicio de alta dirección en las agencias públicas. Las mismas están enmarcadas en las mejores prácticas y modelos de alta dirección en el mundo.

**RECOMENDACIONES PARA UN NUEVO SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN EN PUERTO RICO**

- a. Crear un servicio ejecutivo de alta dirección o *senior* en el Gobierno de Puerto Rico. Se recomienda que, administrativamente, los ejecutivos pertenecientes a este servicio no estén adscritos a las agencias en las cuales laborarán, sino a la Administración del Servicio Ejecutivo *Senior* de Puerto Rico. Esta sería una agencia independiente de nueva creación. Una vez un funcionario ingresara en el servicio ejecutivo *senior* de Puerto Rico, sería un empleado de carrera de la alta dirección del País y no podría ser despedido por razones ajenas al desempeño eficiente de sus deberes (justa causa). Asimismo, se desarrollaría una serie de puestos dentro del servicio ejecutivo *senior*, lo cual permitiría el ascenso de sus miembros a base de sus méritos y resultados. Esto operaría de forma similar a como se hace en las jurisdicciones antes estudiadas.
- b. Los miembros del servicio ejecutivo *senior* deberían devengar salarios comparables con sus contrapartes en el sector privado. Esto evitaría prácticas como el *pantouflage* en Francia. En esta práctica, los funcionarios laboran un par de años en una agencia pública con un buen reconocimiento público para pasar a un empleo similar, pero mejor remunerado, en el sector privado. De hecho, esto está sucediendo hace años en las agencias más técnicas y especializadas de Puerto Rico, como la Contraloría y el Departamento de Hacienda.
- c. Las personas que aspiraran a formar parte de este servicio, deberían aprobar un programa riguroso de gerencia gubernamental. Este programa sería ofrecido por un ente

extragubernamental para fomentar la transparencia del proceso. El mismo, duraría entre uno y dos años. Los candidatos serían seleccionados utilizando como base su aprovechamiento en el programa, así como los resultados del avalúo de sus capacidades mediante la utilización de las técnicas más avanzadas de selección de recursos humanos. Así se podrían aquilatar sus conocimientos y habilidades administrativas, aptitud para el servicio público, capacidad para trabajar bajo presión, habilidad para delegar autoridad, destrezas de comunicación pública, independencia de criterio, incorruptibilidad, respeto a las minorías y tolerancia a ideas divergentes, transparencia, entre otras. Las escuelas de Administración Pública del país deberían tener un rol importante en el desarrollo de esta escuela.

- d. Reducir a un mínimo los nombramientos de confianza que pudieran hacerse en cada agencia. Siguiendo los modelos antes expuestos, se recomienda que únicamente el directivo de cada agencia y cerca de entre un 1% - 2% de los puestos de alta dirección de las agencias gubernamentales estén en manos de empleados que no sean de carrera. A los mismos deberían requerírseles la aprobación de un programa de inducción a la alta administración pública, así como un mínimo de 30 horas anuales de formación administrativa. Sus nombramientos tendrían una duración limitada.
- e. Prohibir totalmente la participación de los miembros de la alta dirección del Servicio Ejecutivo *Senior* en actividades político-partidistas.
- f. Instaurar un programa de avalúo de competencias y de resultados de cada uno de los ejecutivos *senior* del Gobierno de Puerto Rico. El mismo se llevaría a cabo anualmente y sus resultados se darían a conocer en la página web de la agencia.



## REFLEXIONES FINALES

Un principio importante de la Doctrina Social de la Iglesia se relaciona con el rol subsidiario del Estado para el logro del bien común en una sociedad. La administración pública, como componente del Estado, juega un rol fundamental en el mantenimiento del orden social. La importancia de una administración pública profesional, adiestrada y funcional es vital para el desarrollo adecuado de una sociedad. Como se ha mencionado en las páginas anteriores, este rol de la administración pública como instrumento de racionalidad e institucionalidad se hace más patente en momentos de desastres naturales y de otros creados por el hombre (terremotos, tsunamis, huracanes, ataques terroristas, epidemias, entre otros). Es a través de las organizaciones que componen la administración pública de un país que la calma y el orden vuelven a la vida de los ciudadanos tras un desastre. Así pues, aunque su rol no sea tan visible en tiempos de paz y normalidad, la administración pública es igualmente importante en ellos.

Asimismo, un sistema moderno y profesional de administración pública es vital para la modernización del Estado. En las décadas de los 40 a los 60 el País fue testigo de la “Era de Oro” de la administración pública. Esta, conjuntamente con otros componentes del Estado y la sociedad, lograron la superación de muchos males sociales que aquejaban a la Isla y se comenzaba a modernizar el aparato estatal a tal punto, que muchos países de la región enviaban a sus funcionarios a educarse en Puerto Rico. Lamentablemente, desde finales de la década de los 60, valores ajenos a la sana administración pública y al bienestar del País, como la política partidista y la corrupción, fueron echando raíces en la administración pública y entre algunos de sus funcionarios. El pueblo ha sido testigo de la forma en que los administradores han operado cambios en el sistema de función pública sin que mediara la profundidad requerida para atemperar el servicio civil de Puerto Rico a los tiempos actuales. Más aún, mientras por un lado se legislaba con esa intención, por el otro se politizaba el sistema de función pública.

Así pues, prácticas tales como el nombramiento de empleados de confianza, temporeros e irregulares, sin la capacidad y vocación necesarias para el servicio público, lesionaron las posibilidades de un

sistema de personal público de primer orden. Igualmente, la eliminación de los exámenes de ingreso para el servicio público hizo que, por años, no rigieran el mérito y la competencia en los procesos de selección de esos funcionarios. Por último, una oleada de medidas neoliberales abate a los funcionarios del País y amenaza con suprimir el atractivo que pudieran tener las carreras en el servicio público. Los jóvenes puertorriqueños, con vocación para servir a Puerto Rico, no tienen ya muchas posibilidades de ingresar por sus méritos en el servicio público y hacer de este una carrera.

En este trabajo se han presentado medidas específicas para mejorar el sistema de función pública en Puerto Rico. Así pues, la virtual eliminación de los puestos irregulares y por contrato, la creación de un Servicio Ejecutivo *Senior*, la práctica de la gerencia estratégica de recursos humanos en el sector público, la prolongación del nombramiento del director de la agencia de administración de recursos humanos, el establecimiento de un sistema semicentralizado o desconcentrado de administración y la adopción de un modelo de gestión de la calidad que oriente el funcionamiento de las agencias públicas, están entre las recomendaciones vertidas en este escrito.

Esperamos que este trabajo sirva para inspirar tanto a los políticos como a los administradores de este País para luchar por el establecimiento de un servicio público de primer orden que vuelva a colocar a Puerto Rico en el sitio de modelo de lo que es una administración pública profesional y eficiente, lugar que por muchos años mantuvo en esta región.

# Referencias

- Acevedo, H.L. [editor] (2016). *Puerto Rico y su gobierno: estructura, retos y dinámicas*. Cataño, Puerto Rico: Ediciones SM.
- Acosta Febo, M. (2016, 30 de mayo). Estado de situación de la deuda pública: memorial explicativo del presupuesto general de gastos 2016 - 2017. Ponencia sometida a la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Representantes de Puerto Rico.
- Baena del Alcázar, M. (2000). *Curso de ciencia de la administración* (Cuarta edición reformada). Madrid: Tecnos.
- Benedicto XVI (2009). *Carta Encíclica Caritas in Veritate*. Roma: Libreria Editrice Vaticana.
- Bezes, P. & Jeannot, G. (2011). The Development and Current Features of the French Civil Service System en Van der Meer Frits (ed), *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham, Reino Unido. Edward Elgar Publishing. Pp. 185-215.
- Branti v. Finkel*, 445 U.S. 507 (1980).
- Caballero Fuentes, A.L. (2007). Cien años, un principio. *Revista de Administración Pública*, 40 (1), 1 - 53.

- Cámara de Representantes de Puerto Rico, Comisión de Asuntos Laborales (2017, 27 de enero). *Informe positivo del P. de la C. 454*.
- Center for a New Economy (2016, May 17). *Policy Brief: Possible Consequences of a Default on Puerto Rico General Obligation Bonds*. San Juan, Puerto Rico: The Center.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2008). *Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública*. CLAD: Caracas, Venezuela: El Centro.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2015). *20 años de Congresos del CLAD: aportes a la reforma del Estado y la Administración Pública en Iberoamérica*. Caracas, Venezuela: El Centro.
- Centro Latinoamericano de Administración Pública y Naciones Unidas (CLAD/NUDESA), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Caracas: CLAD.
- CEMGAP [Centro Multidisciplinario sobre Gobierno y Asuntos Públicos], (2014). *Estudio sobre clasificación, retribución y reclutamiento en la Rama Ejecutiva*. San Juan, Puerto Rico: El Centro.
- Cirino, G. (2008). Reflexiones sobre el mérito y el uso de pruebas en la selección de personal. *Revista de Administración Pública*, 40 (1).
- Civil servant.org.uk (2016). The UK Civil Service: Facts, Analysis and Comment. Recuperado de: <http://www.civilservant.org.uk/csr-homepage.html> el 15 de febrero de 2017.
- Civil Service Commission (2015). *Recruitment Principles 2015 (April)*. Recuperado de: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2015/03/RECRUITMENT-PRINCIPLES-April-2015.pdf>. el 30 de noviembre de 2016.

Civil Service Fast Stream & Early Talent (2015). *Civil Service Fast Stream and Fast Track: Annual Report 2015*. London: U.K.: The Service.

Civil Service Learning (2015). Information about Civil Service Learning, the services it offers civil servants and how to contact the team. Recuperado de: <https://www.gov.uk/government/collections/civil-service-learning> el 2 de enero de 2017.

Civil Service Reform Act of 1978. *Public Law 95-454*.

*Colón vs. Cruv* (115 DPR 503).

Cordero Nieves, Y.; Caballero Fuentes, A.; Vázquez Irizarry, W. y Segarra Alméstica, E. (2016). *El discrimen político en el empleo público*. San Juan, Puerto Rico: Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre Gobierno y Asuntos Públicos (CEMGAP).

Cordero Nieves, Y. y Vera Rodríguez, H. (2016, 27 de junio). *Carta al Gobernador de Puerto Rico, Alejandro García Padilla manifestando oposición a la aprobación del P. de la C. 2029*.

Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico (2017, enero). *Empleo y desempleo en Puerto Rico: Junio 2016*. San Juan, Puerto Rico: El Departamento.

Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (2016, diciembre). *Empleo y desempleo en Puerto Rico: Junio 2016*. San Juan, Puerto Rico: El Departamento.

Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (2014). *Empleo por sector industrial en Puerto Rico con ajustes estacionales: 1990 - 2014*. San Juan, Puerto Rico: El Departamento.

Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico (2010, octubre). *Empleo y desempleo en Puerto Rico: octubre 2010*. San Juan, Puerto Rico: El Departamento.

Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico

- (2010). *Serie histórica de empleo y desempleo en Puerto Rico: Promedio de Años Fiscales 1970 -2010*. San Juan, Puerto Rico: El Departamento.
- Dietz, J.L. (1989). *Historia económica de Puerto Rico*. San Juan: Ediciones Huracán.
- Donahue, L. (2016). Explorando los desafíos y las oportunidades de energía eléctrica que enfrenta Puerto Rico. Declaración de la Oficial de Reestructuración (CRO) de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico ante el Comité de Recursos Naturales, Subcomité de Energía y Recursos Minerales de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. Cámara de Representantes de los Estados Unidos, 104º Congreso.
- Donahue, L. (2014). *CRO Update: December 15, 2014*. San Juan, Puerto Rico: Puerto Rico Electric Power Authority.
- El Nuevo Día (2015, noviembre 7). Estudio de opinión pública 2015. Recuperado de: <http://recend.apextech.netdna-cdn.com/docs/editor/Cuestionario%20La%20Encuesta%20de%20El%20Nuevo%20D%C3%ADa.pdf> el 3 de julio de 2016.
- Elrod v. Burns*, 427 U.S. 347 (1976).
- ENA (École Nationale D' Administration) (2016). *Recrutement en formation initiale*. Recuperado de: <http://www.ena.fr/eng/Concours-Prepas-Concours/Competitive-entrance-examinations> el 10 de octubre de 2016.
- Espinoza Latu, V. (2016). El Servicio Civil de Chile: Evolución del Sistema de Alta Dirección Pública del Servicio Civil Chileno [presentación en Power Point]. Recuperado de: <http://es.slideshare.net/CgceEnap/el-servicio-civil-de-chile-evolucion-y-logros-del-sistema-de-alta-direccin-pblica-del-servicio-civil-chileno-valeria-espinoza> el 5 de febrero de 2017.
- Estado Libre Asociado de Puerto Rico (2016). *Ley Núm. 89 del 25 de julio del 2016, Ley de Empleo Temporal en el Servicio Público de Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico (2016, 25 de julio). Ley 89 del 25 de julio de 2016. *Ley de Empleo Temporal en el Servicio Público*. San Juan, Puerto Rico.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico. La Fortaleza (2015). Boletín Administrativo Núm. OE -2015 - 35. *Orden estableciendo el nivel más bajo de prioridad al procesamiento criminal de personas con pequeñas cantidades de marihuana para uso personal*. San Juan, Puerto Rico: La Fortaleza.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico (2014). Ley Núm. 66 del 17 de junio del 2014, según enmendada. *Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico (2013a). Ley 3 del 4 de abril de 2013. *Ley para enmendar la Ley 447, Ley del sistema de retiro y otras leyes relacionadas*, San Juan, Puerto Rico.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico (2013b), Ley 160 del 24 de diciembre de 2013, *Ley del Sistema de Retiro de Maestros del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico (2004). Ley 184 del 2004, Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico (1998). Ley 45 de 1998, Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico (1991, 7 de marzo). Boletín Administrativo Núm. OE - 1997 -07. *Para Autorizar la Comisión Industrial en Administrador Individual*. San Juan: Puerto Rico: La Fortaleza.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico (1991, 28 de agosto). Boletín Administrativo Núm. OE -1991-51. *Para Autorizar la Conversión del Departamento de Transportación y Obras Públicas en Administrador Individual*. San Juan, Puerto Rico: La Fortaleza.

- Estado Libre Asociado de Puerto Rico (1975). *Ley 5 del 14 de octubre de 1975*. Ley de Personal del Servicio Público.
- Estado Libre Asociado de Puerto Rico (1947). *Ley 345 de 1947*.
- Federalpay.org (2017). *2016 SES Pay Scale: Senior Executive Service*. Recuperado de: <https://www.federalpay.org/ses/2016> el 3 de enero de 2016.
- Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico (2017, Jan.18). *Letter to the Governor of Puerto Rico*. 10 pp.
- García Padilla, A. (2015, 15 de septiembre). *Boletín Administrativo OE- 2015 -35*. San Juan, Puerto Rico: La Fortaleza.
- Gobierno de Chile (2003). *Ley Núm. 19882, Regula nueva política de personal a funcionarios públicos que indica*. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=211480&idVersion=2016-10-20> el 5 de febrero de 2017.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda (2016, 8 de octubre). *Servicio civil: 13 años profesionalizando y mejorando la función pública*.
- Gobierno de Chile (2016). *Ley 20955, Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la Dirección Nacional de Servicio Civil*. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1095821> el 5 de febrero de 2017.
- Gobierno de Puerto Rico (2017, abril 29). *Ley de cumplimiento con el Plan Fiscal. Ley Número 26 del 29 de abril de 2017*.
- Gobierno de Puerto Rico (2017, febrero 4). *Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico, Ley 8 del 4 de febrero del 2017*. San Juan, Puerto Rico.



- Gobierno de Puerto Rico (2007). *Ley 7 del 9 de marzo del 2009. Ley especial declarando estado de emergencia fiscal y estableciendo plan integral de estabilización fiscal para salvar el crédito de Puerto Rico.*
- González, J. (2017, 14 de marzo). La junta aprueba el plan fiscal entre recortes e impuestos. *El Nuevo Día* [edición electrónica].
- González Nieves, R. (2016, 23 de abril). *Refundemos a Puerto Rico.* Discurso pronunciado por el Mons. Roberto González Arzobispo de Metropolitano de San Juan en la Diaspora Summit Center for Puerto Rican Studies. Hunter College, New York.
- Goodsell, C. (1979). *Administración de una revolución: la reforma del poder ejecutivo bajo el gobernador Tugwell (1941-1946).* Río Piedras: Editorial Universitaria.
- Government of Puerto Rico (2017, February 28). *Puerto Rico Fiscal Agency and Financial Advisory Authority Fiscal Plan.* San Juan, Puerto Rico: The Authority.
- Government of Puerto Rico (2017, March 13). *Puerto Rico Fiscal Agency and Financial Advisory Authority Fiscal Plan for Puerto Rico.* San Juan, Puerto Rico: The Authority.
- Government Development Bank for Puerto Rico (2017). *GBD Economic Activity Index:1980 – 2017.* Recuperado de: <http://www.gdb-pur.com/spa/economy/pr-monthly-economic-indicators-time-series.html> el 4 de junio de 2017.
- Horton, S. (2007). *The Top Leadership Programme in the British Senior Civil Service; developing a core competency.* Documento presentado en la Conferencia Anual del Grupo Europeo de Administración Pública. Madrid: España, 19 – 22 de septiembre de 2007.
- HM Government (2012a). *The Context for Civil Service Reform: Data and case studies to accompany the Civil Service Reform Plan.* London, U.K.: The Service.

- HM Government (2012b). *The civil service reform plan*. London, U.K.: The Service.
- Iacovello, M., Llano, M. y Strazza, L. (2011). Profesionalización de la alta dirección pública en América Latina: algunas experiencias comparadas. *Memorias del Sexto Congreso Argentino de Administración Pública*. Resistencia, Chaco: Argentina 6-8 de junio de 2011.
- Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (2017). *Perfil del migrante: 2015*. San Juan, Puerto Rico: El Instituto.
- Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (2016, diciembre). *Estadísticas de puestos ocupados en el gobierno*. San Juan, Puerto Rico: El Instituto.
- Irizarry Mora, E. (2001). *La economía de Puerto Rico: evolución y perspectivas*. México, D.F.: Thompson Learning.
- Juan Pablo II (1991). *Carta Encíclica Centesimus Annus*. Roma: Librería Editrice Vaticana.
- Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico (2017, 8 de marzo). *Junta de Supervisión alerta sobre crítica situación de liquidez del gobierno, se quedará sin dinero en pocos meses*.
- Klinger, D. y Nalbadian, J. & Llorens, J. (2010). *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*. New York: Longman.
- Klinger, D. y Nalbadian, J. (2001). *La administración de recursos humanos en el sector público: contextos y estrategias*. México: D.F.: McGraw Hill Latinoamericana.
- KMPG (2014). *Commonwealth of Puerto Rico: Tax Reform Assessment Project : Case for Change*. Recuperado de: [http://www.hacienda.pr.gov/sites/default/files/case\\_for\\_change.pdf](http://www.hacienda.pr.gov/sites/default/files/case_for_change.pdf) el 24 de julio de 2016.
- Krueger, A.; Teja, R. & Wolfe, A. (2015). *Puerto Rico: a Way Forward: Executive Summary*.

- Langrod, G. (1958). Problemas fundamentales del servicio civil en Francia. *Revista de Ciencias Sociales (UPR)*, II (3), 331 - 347.
- León XIII (1891). *Carta Encíclica Rerum Novarum, sobre la situación de los obreros*. Roma: Librería Editrice Vaticana.
- Martín Gil, F. (2008). *El nuevo rol de los recursos humanos: las personas como motor de la empresa* [Presentación en Power Point]. Recuperada de: <https://es.slideshare.net/jfmg/el-nuevo-rol-de-los-rrhh-j-fco-mg> el 24 de marzo de 2017.
- Martínez Puón, R. (2003). Hacia un sistema de profesionalización de altos directivos públicos en México: dificultades generales y problemas técnicos. *Memorias del XII Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*. Santo Domingo, República Dominicana. CD ROM.
- Martínez Rangel, R. y Soto Reyes Garmendía, E. (2012). El consenso de Washington: la instauración de políticas neoliberales en América Latina, *Política y Cultura*, No. 37, Xochimilco: México.
- Mathis, R.L. & Jackson, J.H. (1997). *Human Resource Management*, 8<sup>th</sup> Ed. Minneapolis/St. Paul: West Publishing Co.
- Montero, G. (2003). El servicio civil de carrera en el Caribe y Centroamérica: el caso de la República Dominicana. *Memorias del VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*. Ciudad de Panamá, República de Panamá. 28 -31 de octubre del 2003.
- Office of National Statistics (2016). *National Civil Service Statistics*. Recuperado de: <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/civilservicestatistics/2016#civil-service-workforce> el 1 de enero de 2017.
- Oficina Central de Asesoramiento Laboral y de Administración de Recursos Humanos (2002). *Status de las agencias conforme a la Ley de personal del Servicio Público de Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: OICALRH.

- Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y Recursos Humanos. (OCALARH, 2016). *Reglamento Número 8609 del 19 de julio de 2015. Reglamento de exámenes para ocupar puestos en el servicio público*. San Juan, Puerto Rico: La Oficina.
- Oficina del Contralor de Puerto Rico (2011). *Informe Especial DB-11-08, Estudio sobre los despidos, las acciones disciplinarias u otras transacciones de personal por motivos político partidistas contra funcionarios y empleados de la Rama Legislativa*. Recuperado de [www.ocpr.gov](http://www.ocpr.gov) el 9 de octubre de 2016.
- Ortiz Vélez, A. (2013). El Senior Executive Service de los Estados Unidos como modelo para profesionalizar la función pública de Puerto Rico. *Memorias del XVIII Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*. Montevideo, Uruguay [flashdrive].
- Pacheco, I. (2017, 5 de enero). Despedidos de La Fortaleza se sintieron humillados. *Primera Hora* [versión digital].
- Pacheco Muñiz, E. y Vera Rodríguez, H. (2009). La administración de recursos humanos en el sector público de Puerto Rico: centralización, descentralización, control y caos. *Memorias del XIV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*. Salvador de Bahía, Brasil, 27 - 30 de octubre de 2009.
- Papa Francisco (2015). *Carta Encíclica Laudato SI'*. Roma: Librería Editrice Vaticana.
- Picó, F. (1986). *Historia General de Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Ediciones Huracán.
- Pontificio Consejo Justicia y Paz (2005). *Compendio de Doctrina Social de la Iglesia*. Santo Domingo, República Dominicana: Conferencia del Episcopado Dominicano.
- Public Law No.114 -187, 48 USC 2101. *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (PROMESA)*, (2016).

Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (PROMESA, 2016). *Public Law* No. 114-187; 48 USC 2101.

*Ramos Villanueva vs. Secretario de Comercio* (112 DPR 514).

Roselló Nevares, R. (2017, 2 de enero). *Boletín Administrativo OE-2017-001*. Orden Ejecutiva del Gobernador de Puerto Rico, Ricardo Roselló para decretar medidas de control fiscal y recuperación económica. San Juan, Puerto Rico: La Fortaleza.

Redacción de *El Nuevo Día* (2017, 3 de marzo). Los ajustes que Ricardo Roselló le hizo al plan fiscal. Recuperado de: <http://www.elnuevodia.com/videos/noticias/politica/losajustesquericardorossellohizoalplanfiscal-video-229983/> el 3 de marzo de 2017.

Redacción de *Primera Hora* (2016, diciembre 6). Piden la cabeza de los jefes de AEE y AAA. *Primera Hora* [edición electrónica].

Ruiz Santana, E. y Rosario Nieves, I. (2017). *El impacto de la migración en Puerto Rico*. Ponce, Puerto Rico, Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. Cuadernos de Investigación Social y Económica.

Ruiz Santana, E. (2016, julio 28). Atentado al sistema de méritos. *El Nuevo Día* [edición electrónica].

Ruiz, Santana, E. (2012). Una administración pública diversa e inclusiva: el caso de Puerto Rico. Ensayo presentado en el XXV Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública. Caracas, Venezuela.

*Rutan v. Republican Party of Illinois*, 497 U.S. 62.

Santa Rodríguez, J. (2016, 21 de junio). *Informe de Positivo de la Comisión de Asuntos Laborales y Sistemas de Retiro de la Cámara de Representantes de Puerto Rico sobre el P. de la C. 2929*. San Juan, Puerto Rico: Cámara de Representantes de Puerto Rico.

- Santana Rabell, L. (1993). Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico: agenda para la reforma. *Revista de Administración Pública* [Número Especial], 25, 214 pp.
- Santana Rabell, L. (1984). *Planificación y política durante la administración de Luis Muñoz Marín: un análisis crítico*. San Juan, Puerto Rico: Editorial Análisis - Revista de Planificación.
- Santana Rabell, L. et. al. (2014). *Reforma gubernamental: un nuevo modelo organizativo para Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Ed. Cordillera.
- Santiago, C.A. y Robles, K. (2005). *Ley de Recursos Humanos del ELA: Módulos de Capacitación, Ley Núm. 184, 2004*. San Juan, Ediciones Situm.
- Senado de Puerto Rico, Comisión de Gobierno (2017, 2 de febrero). *Informe positivo del P. de la C. 454*.
- Stiglitz, J.E. (2012), *El precio de la desigualdad* [e-book], Madrid: Taurus.
- Stiglitz, J.E. (2017, Feb. 27). Joseph Stiglitz, the Nobel Laureate, on saving Puerto Rico. *The New York Times* [version electrónica]. Recuperado de: [https://www.nytimes.com/2017/02/27/opinion/joseph-stiglitz-the-nobel-laureate-on-saving-puerto-rico.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/02/27/opinion/joseph-stiglitz-the-nobel-laureate-on-saving-puerto-rico.html?_r=0) el 12 de marzo de 2017.
- U.S. Census Bureau (2015). *Puerto Rico: Population Estimates (V2015)*. Recuperado de: <http://www.census.gov/quickfacts/table/PST120215/72> el 24 de julio de 2016.
- U.S. Office of Personnel Management (OPM) (2012). *A Guide to Senior Executive Service Qualifications*. Washington, D.C.: The Office.
- U.S. Office of Personnel Management (OPM) (2014a). *A Guide to the Senior Executive Service*. Washington, D.C.: The Office.

- U.S. Office of Personnel Management (OPM) (2014b). *Senior Executive Service: Facts and Figures*. Recuperado de: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/facts-figures/#url=Demographics> el 3 de diciembre de 2016.
- U.K. Constitutional Reform and Governance Act of 2010. Recuperado de: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/section/11> el 4 de septiembre de 2016.
- Vázquez Irizarry, W. (2012). Aspectos legales del discrimen político en Puerto Rico: cinco propuestas que apuestan por la transparencia. Memorias del XVII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública. Cartagena de Indias, Colombia.
- Velasco Sánchez, E. (2006). La capacitación de altos funcionarios públicos en el Reino Unido y Polonia. *Gestión y Política Pública*, XV (2), 307-367.
- Vega, H. (2016, 11 de diciembre de 2016). OCALARH anuncia inicio de exámenes escritos para ocupar puestos en el gobierno [Comunicado de Prensa]. San Juan, Puerto Rico.
- Vega, H. (2016b, 18 de julio). Comentarios al Proyecto de la Cámara 2029. [Carta al Gobernador Alejandro García Padilla]. San Juan: Puerto Rico.
- Vega, H. (2015). *Estudio sobre el estado del principio de mérito en la rama ejecutiva*. San Juan, Puerto Rico: Oficina Central de Asesoramiento Laboral y Administración de Recursos Humanos.
- Vera Rodríguez, H., Rosario Nieves, I., Ruiz Santana, E. & Cabán Huertas, M. (2016). *La situación de los jóvenes en Puerto Rico: un análisis multidimensional*. Ponce, Puerto Rico, Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. Cuadernos de Investigación Social y Económica.

- Vera Rodríguez, H. (2010). Experiencias, retos y posibilidades del sistema de función pública de Puerto Rico. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (Costa Rica), 58 -59, 157 - 172.
- Wells, H. (1979). *La modernización de Puerto Rico: un análisis político de valores e instituciones en proceso de cambio*. San Juan, Puerto Rico, Editorial Universitaria



**El sistema de función pública en Puerto Rico: origen, esplendor, crisis y visión de futuro** se compaginó en Adobe InDesign CS6, utilizando la familia tipográfica Chaparral Pro.

**El sistema de función pública en Puerto Rico: origen, esplendor, crisis y visión de futuro** fue impreso por Imprenta Llorens, Juana Díaz, Puerto Rico en el mes de agosto 2017



## Hernán A. Vera Rodríguez

El Dr. Hernán A. Vera Rodríguez se desempeña como decano y catedrático de Administración Pública en el Colegio de Estudios Graduados en Ciencias de la Conducta y Asuntos de la Comunidad de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico, recinto de Ponce. Posee un Doctorado en Administración Pública de Nova Southeastern University en Florida, EE.UU., una Maestría en Artes con especialidad en Administración de Recursos Humanos de la Universidad de Puerto Rico, recinto de Río Piedras, y un Bachillerato en Ciencias Políticas, Summa Cum Laude de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. Es miembro de la Junta de Directores de la Fundación Puertorriqueña de las Humanidades, así como del Gabinete de Expertos en Calidad de Vida y Envejecimiento de la Universidad de Granada, España.

Ha sido conferenciante invitado en la Universidad de Granada, España y en la Universidad Pontificia Bolivariana, Seccional Bucaramanga en Colombia. Igualmente, ha participado como conferenciante invitado en actividades de la Dirección General de Carrera Administrativa en Panamá, la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica y el Ministerio de Administración Pública de República Dominicana. Desde el 2008 ha

servido como coordinador de paneles de investigación en los congresos internacionales del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

En mayo del 2014 y 2015 se le designó como investigador distinguido de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico, premio que se une a su selección como uno de los profesores más destacados de los EE.UU. en 1996 por la publicación *Who's Who Among American Teachers*. Sus trabajos han sido publicados en la Revista *Informes Psicológicos* (Colombia), *Revista Centro-americana de Administración Pública* (Costa Rica), la *Revista de Servicio Civil* (Costa Rica), el *Boletín del INAP* (España), la *Revista de Administración Pública* (Puerto Rico), la *Revista de Derecho Puertorriqueño*, el *Inter-Metro Business Journal* (Puerto Rico), los *Cuadernos de Investigación Social y Económica de la PUCPR* (Puerto Rico), la *Enciclopedia Maggil Survey of Social Sciences* (California, EE.UU.) y la revista *Innessoc* (Puerto Rico), entre otras.

Varias de sus investigaciones sobre los retirados, la pobreza en Puerto Rico, los adultos mayores en Puerto Rico y la situación de la juventud puertorriqueña han sido ampliamente divulgadas en los medios de comunicación del País, inclusive le han dedicado las primeras planas.

