



# INFORME

Estudio sobre Clasificación,  
Retribución y Reclutamiento  
en la Rama Ejecutiva

Octubre de 2014

Yolanda Cordero Nieves

Alba N. Caballero Fuentes

CENTRO MULTIDISCIPLINARIO SOBRE GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS  
(CEMGAP)

#### ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

- Josmery Correa, UPR Río Piedras
- Zulmarie Meléndez, UPR Río Piedras
- Norman Laborde, UPR, Río Piedras

## Tabla de Contenido

<b>Introducción</b> .....	2
<b>Metodología</b> .....	5
<b>Discusión</b> .....	9
1. Clasificación .....	9
Recomendaciones.....	14
2. Retribución.....	15
Recomendaciones.....	24
3. Reclutamiento.....	25
Recomendaciones.....	34
4. Administración de los asuntos de mérito y recursos humanos .....	36
Recomendaciones.....	39
<b>Conclusión</b> .....	40
<b>Referencias</b> .....	41

**Apéndice A** – Número de puestos ocupados por entidad participante en junio de 2014

**Apéndice B** - Tabla de Clases y Cantidad de Equivalencias

# Estudio sobre Clasificación, Retribución y Reclutamiento en la Rama Ejecutiva

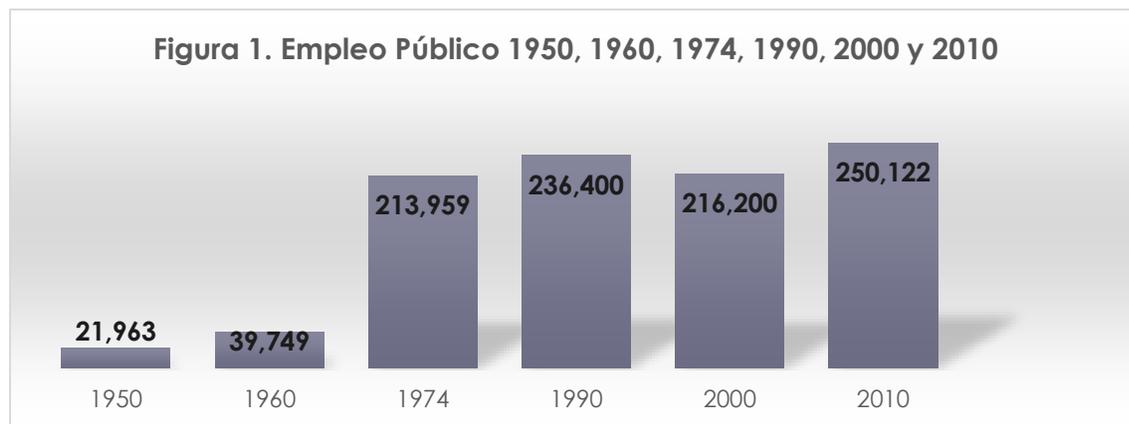
## Introducción

El Servicio Civil puertorriqueño, creado en 1907, fue modernizado en 1975 con la aprobación de la Ley 5. Esa legislación dio forma a las estructuras desde las cuáles se administraría el servicio público por los siguientes 30 años. Se creó una Administración Central que estaría compuesta por las agencias y departamentos de la Rama Ejecutiva, cuyas políticas y prácticas de recursos humanos serían establecidas y administradas desde la Oficina Central de Administración de Personal (OCAP). También coexistirían los Administradores Individuales, inicialmente un grupo menor de agencias, que tendrían una mayor autonomía que aquellas dentro de la Administración Central, pues administrarían las políticas de recursos humanos desde sus propias instituciones.

El nuevo sistema de recursos humanos del servicio público de 1975 significó en algunas áreas un gran paso de avance. Por ejemplo, se creó la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (JASAP) separada de la Oficina que tomaba las determinaciones sujetas a revisión. Esto le dio un carácter de independencia y objetividad mayor a las decisiones sobre violaciones al principio de mérito. Sin embargo, la OCAP, como ente administrador de los sistemas de recursos humanos de sobre 90 agencias y departamentos no logró mantener el nivel de pericia técnica que había caracterizado a su antecesora, la Oficina de Personal. Por el contrario, la OCAP fue incapaz de mantener una plantilla de expertos de primer orden, no logró atraer nuevos expertos ni retener a su personal más cualificado.

La Ley 5 de 1975 también le dio a la OCAP la autoridad para ofrecer servicios de consultoría en la preparación de planes de clasificación y retribución y de cobrar por esos servicios. Durante casi tres décadas curiosamente la OCAP actuó como representante de las agencias a las que le prestó tales servicios ante los funcionarios de su propia agencia que aprobaban esos planes. Fue evidente el conflicto de interés en el cual la agencia que regulaba una práctica, también la ejercía. Esto los colocaba como los contratistas idóneos para desarrollar planes de clasificación y retribución pues era muy baja la probabilidad de que no aprobaran los planes desarrollados por la propia agencia. Sin embargo, el tiempo que le tomaba desarrollarlos era mayor que el que les tomaba a contratistas privados por lo que algunas agencias preferían contratar entes externos al gobierno y así poco a poco fue perdiendo ese ingreso.

Durante esos 30 años bajo la Ley 5 de 1975, los Administradores Individuales fueron logrando una mayor flexibilidad operacional al permitirles clases de puestos y escalas salariales distintas a las establecidas de modo uniforme para las agencias que formaban parte de la Administración Central. De hecho, la propia ley dispuso que una vez las agencias de la Administración Central fueran adquiriendo mayor capacidad técnica, podrían alcanzar el nivel de autonomía de los Administradores Individuales. Sin embargo, con la pérdida de eficiencia de la OCAP la conversión de las agencias a Administradores Individuales fue la única salida para dar agilidad a las operaciones gubernamentales, que habían quedado cautivas de los procesos burocráticos de la OCAP. Eventualmente, mediante Órdenes Ejecutivas a partir del 22 de agosto de 1991 todas las agencias pasarían a ser Administradores Individuales.



La desaparición de la Administración Central como ente unificador inicialmente permitió a las agencias y departamentos un mayor control de sus transacciones de personal. Sin embargo, la reglamentación de los recursos humanos continuó en manos de la oficina central, que pasó a llamarse Oficina Central de Asesoramiento Laboral y Recursos Humanos (OCALARH). La OCALARH se reservó, el derecho a autorizar reglamentos, planes de clasificación y de retribución y programas de bonificaciones, entre otros. En 1998, con la aprobación de la Ley 45 de 1998, Ley de Negociación Colectiva del Servicio Público, finalmente desapareció la referencia a la Administración Central de las leyes de personal. En la misma ley se modificó el rol de la Oficina Central, el cual dejó de administrar los sistemas de personal y pasó a ser un ente de cumplimiento cuya aprobación era requerida para que los Administradores Individuales pudiesen adoptar nuevos reglamentos y políticas de recursos humanos. Además, le atribuyó a la nueva oficina, la responsabilidad de orientar, capacitar y asesorar a las agencias en cuanto al nuevo rol en la negociación colectiva que debían asumir. Allí también se le dio a la nueva Oficina la discreción para cobrarle a las agencias por sus servicios de capacitación y asesoramiento y limitando la discreción de las agencias a contratar recursos para la capacitación.

<sup>1</sup> Fuentes de los datos: 1950 y 1960 citados en García de Serrano, I. 1990 y 2000 obtenidos de Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Empleo Asalariado No Agrícola, Gobierno Estatal.

A la par con esos cambios, la OICALARH enfrentaría una reducción importante en su presupuesto que le impediría atraer y retener a los mejores recursos humanos. Más aún, la adopción del modelo del gobierno-contratista, articulada alrededor de las propuestas de la reinversión del gobierno (Osborne y Gaebler, 1993), la OICALARH asumiría un rol de contratista de las propias agencias y corporaciones públicas para generar los ingresos suficientes para operar. Ese modelo ha probado ser desnaturalizador pues parte de la premisa que las agencias gubernamentales deben funcionar como empresas privadas aun cuando se reconoce que muchas de las operaciones gubernamentales son ofrecidas desde ese sector precisamente porque no resultan rentables para el sector privado. En el caso de la OICALARH, aún en su rol limitado a la reglamentación del servicio público, esa Oficina no evidenció capacidad para la innovación y la profesionalización del servicio público. Por el contrario, algunos administradores individuales parecían ir a la vanguardia, al adoptar sistemas modernos de administración de recursos humanos mientras la OICALARH se aferraba a los sistemas tradicionales.

Este cambio de enfoque hizo que la agencia poco a poco fuese perdiendo relevancia en la formulación de política pública sobre los recursos humanos gubernamentales. En el 2004 fue aprobada la Ley 184 de 2004 con el propósito principal de reconocer legal y procesalmente la negociación colectiva dentro de las estructuras y sistemas de la administración de los recursos humanos. Si bien hubo algunos esfuerzos por insertar nuevas tendencias y eliminar algunas barreras técnicas para dar mayor flexibilidad a las agencias, lo cierto es que no se obtuvieron los resultados esperados y las áreas esenciales al mérito —reclutamiento y selección, clasificación, adiestramiento, traslados, ascensos y descensos, y retención— continuaron siendo debilitadas y perdiendo terreno ante las presiones políticas y los intereses particulares de los sindicatos. Incluso, aquellas prácticas que se establecieron para dar mayor flexibilidad a la alta gerencia pública parecen haber sido mal utilizadas y abusadas, creando más problemas de los que se buscaba solucionar.

Desde la disolución de la Administración Central, la OICALARH, cuyas siglas ahora significan Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos ha evidenciado una gran dificultad para proyectarse como una agencia líder en la formulación de la política pública sobre el servicio público. Con muy pocas excepciones, la OICALARH parece rehuir la responsabilidad de asumir posturas firmes y transformadoras. Durante ese tiempo apenas podemos identificar dos proyectos de envergadura que hayan sido originados y culminados por esa agencia: la aprobación de la Ley 184 de 2004 y el Estudio Comparativo de Clases y Series de Clases del 2007. Su portal electrónico evidencia esa escasa producción de ideas.

Mientras la OICALARH persigue un rumbo desconocido, la administración de los recursos humanos del servicio público marcha a la deriva, dependiente de unos pocos líderes solitarios, que desde sus respectivas agencias y sin hacer mucho ruido, intentan innovar y transformar el servicio público bajo condiciones muy difíciles. La dificultad principal radica en la insatisfacción generalizada de la ciudadanía con la calidad de los servicios públicos que recibe. A ello se suma la percepción que el servidor público recibe mejores salarios y beneficios por menos tiempo de

trabajo que la mayoría de los trabajadores del país. Es evidente que ese malestar se exagera ante la crisis fiscal y económica que atraviesa el país desde hace poco menos de una década.

Así las cosas, la Cámara de Representantes le ha encomendado al Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre Gobierno y Asuntos Públicos (CEMGAP) de la Universidad de Puerto Rico, llevar a cabo un estudio que permita conocer y comprender el estado de situación del servicio público, particularmente aquellos aspectos que inciden en la pobre percepción pública sobre el desempeño gubernamental. Luego de varias reuniones entre los investigadores y los funcionarios de la Cámara de Representantes, acordamos concentrar los esfuerzos en tres áreas: clasificación, retribución y reclutamiento. Estas tres áreas abarcan temas estrechamente vinculados a los salarios y el desempeño del servicio público por lo que permitirá identificar oportunidades de mejoramiento.

## **Metodología**

Los resultados del estudio se basan en el análisis de datos provenientes de tres fuentes de información:

- Los datos recopilados a través de una encuesta y dos grupos focales realizados entre abril y mayo de 2014 por las investigadoras.
- Los datos recopilados por el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico y la Oficina del Contralor de Puerto Rico como parte de la Encuesta Anual de Puestos por Demografía, Año Fiscal 2012-2013, Publicado el 19 de diciembre de 2013.
- Los datos publicados por la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado (ORHELA) en el Estudio Comparativo de Clases y Series de Clases de Puestos en las Agencias de Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. 2007-08.

## **Encuesta y Grupos Focales**

El estudio se llevó a cabo entre el 21 de abril de 2014 y el 30 de agosto de 2014. Temprano en la investigación se preparó una lista de preguntas que deseábamos poder contestar con evidencia. A partir de esa lista se elaboró un cuestionario de cuatro partes, a ser completado por una muestra de agencias y corporaciones públicas.

El cuestionario consistió de cuatro partes, a saber: Parte I: Empleados Gerenciales, Unionados y de Confianza, Parte II: Empleados en puestos del Servicio de Carrera, Parte III: Prácticas de Reclutamiento y Selección, Parte IV: Beneficios Marginales (ver Apéndice A).

Además, se preparó una guía de preguntas para discusión en dos grupos focales, uno de directores de recursos humanos de agencias y departamentos y otro de corporaciones públicas. Las preguntas giraban alrededor de tres áreas temáticas: Función de Administración de Recursos Humanos, Áreas técnicas de administración de Recursos Humanos, Apoyo externo a la función de Recursos Humanos y Negociación Colectiva (ver Apéndice B).

El cuestionario fue diseñado en Word y convertido a Adobe PDF. Esto permitió utilizar la herramienta de Adobe *FormCentral* que permite que el cuestionario sea enviado directamente

a la base de datos del proyecto, donde registran las respuestas automáticamente y se ordenan los datos.

## Muestra

Se seleccionaron 19 organismos gubernamentales: 8 agencias y departamentos y 11 corporaciones públicas relacionadas con áreas críticas para la calidad de vida de la sociedad (ver Figura 2). El Presidente de la Comisión de Hacienda le envió una carta al jefe de cada agencia o corporación explicando el estudio y solicitando la participación de la agencia a través de su oficina de recursos humanos. El Departamento de Salud no contestó el cuestionario ni participó en los grupos focales.

**Figura 2. Organismos gubernamentales que participaron en el estudio**

AGENCIAS Y DEPARTAMENTOS	CORPORACIONES PÚBLICAS
1. Departamento de Educación	1. Autoridad de Acueductos y Alcantarillados
2. Departamento de la Familia	2. Autoridad de Energía Eléctrica
3. Departamento de Corrección	3. Autoridad de Carreteras
4. Departamento de Hacienda	4. Autoridad de Edificios Públicos
5. Departamento de Transportación y Obras Públicas	5. Autoridad Metropolitana de Autobuses
6. Departamento de Recursos Naturales y Ambiente	6. Administración de Servicios Médicos
7. Policía de Puerto Rico	7. Fomento Económico
	8. Banco Gubernamental de Fomento
	9. Corporación Comercio y Exportación
	10. Corporación del Fondo del Seguro del Estado
	11. Universidad de Puerto Rico

Las siete agencias y departamentos participantes tienen alrededor de 91,540 (OGP, 2014)<sup>2</sup> de los aproximadamente 110,159 empleados de las agencias y departamentos de la Rama Ejecutiva (IEPR, 2014). Esto significa que representan el 83% de los empleados de ese grupo. Las once corporaciones públicas participantes tienen 22,852 empleados de los 41,713 empleados en corporaciones públicas de la Rama Ejecutiva, lo que equivale al 55% del total.

## Procedimiento

Se citó a los 19 directores de Recursos Humanos a una reunión de orientación en las facilidades de la Cámara de Representantes el 23 de abril de 2014. A la reunión asistieron representantes de 7 agencias y departamentos y 8 corporaciones públicas.

La reunión fue dirigida por las investigadoras y contó con la presencia de representantes de la Comisión de Hacienda. En la reunión se les explicó el propósito del estudio, la forma en que se realizaría y las fechas críticas para completarlo.

Además se les adelantó una versión preliminar del cuestionario de modo que tuvieran tiempo para ir localizando la información. Las investigadoras compartieron sus direcciones electrónicas

<sup>2</sup> Datos correspondientes a Sept. 2013

y teléfonos y le solicitaron a cada uno los suyos. En esa reunión se hizo el compromiso de compartir con ellos los resultados de los cuestionarios.

El 13 de mayo de 2014 se envió una carta del Presidente de la Comisión mediante correo electrónico, junto con el cuestionario, que fue dividido en dos archivos en formato PDF. El mensaje contenía las instrucciones generales sobre como completarlo y devolverlo y los teléfonos de contacto de las investigadoras. El cuestionario fue dividido en dos archivos debido a limitaciones del programa que sería utilizado para recibir y registrar las respuestas de forma automática. Se les dio una semana para devolver los cuestionarios.

Dos Asistentes de Investigación asignadas al proyecto dieron seguimiento a las agencias y corporaciones por vía telefónica en por los menos dos ocasiones. El 31 de mayo de 2014 se cerró el recibo de cuestionarios. En total, 18 organismos gubernamentales: 7 agencias y departamentos y 11 corporaciones públicas, completaron y devolvieron los mismos. El Departamento de Salud no devolvió el mismo.

Los datos fueron exportados a Excel y se realizaron análisis descriptivos (promedio, mediana, por cientos) y se prepararon las tablas y gráficas.

Los días 10 y 25 de junio de 2014 se llevaron a cabo los grupos focales. El primero fue con las corporaciones públicas. Se invitó a toda la muestra. De las 11 corporaciones asistieron 9 (no asistió la Corporación del Fondo del Seguro del Estado ni Fomento Industrial). El segundo grupo focal fue con las agencias y departamentos. Se invitó a toda la muestra. Asistieron representantes de 6 de las 8 agencias (no asistieron el representante del Departamento de Salud y el del Departamento de Recursos Naturales). Los grupos focales no fueron grabados. Se tomaron notas.

## **Base de Datos del IEPR**

La base de datos del IEPR es el producto de un esfuerzo colaborativo entre varios organismos gubernamentales, a saber: el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, la Oficina del Contralor de Puerto Rico, la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales y la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos. La **Encuesta Anual de Puestos por Demografía** (IEPR, 2013) es un estudio mediante la cual todos los organismos gubernamentales de las tres Ramas (incluyendo los gobiernos municipales) acceden a una aplicación desarrollada para esos fines y completan la información solicitada. La aplicación reside en la Oficina del Contralor de Puerto Rico. Unas 71 agencias, 87 corporaciones (o entidades que funcionan con un grado similar de autonomía) y 62 municipios habían completado la encuesta a la fecha en que hicimos los análisis para este informe.

La información provista corresponde a 198,740 puestos ocupados al 30 de junio de 2013 (ver Figura 3). La Rama Ejecutiva posee el 75% de los puestos registrados, mientras que los Gobiernos Municipales poseen el 21%, la Rama Judicial el 3% y la Rama Legislativa el 1%.

**Figura 3. Distribución de puestos ocupados por rama o nivel de gobierno, junio 2013**

<b>RAMAS Y NIVELES DE GOBIERNO</b>	<b>NÚMERO DE PUESTOS OCUPADOS REPORTADOS</b>
Rama Ejecutiva	149,790
Rama Legislativa	2,384
Rama Judicial	5,388
Gobiernos Municipales*	41,178
<b>Total</b>	<b>198,740</b>

\* No incluye datos para los Municipios de San Juan, Arecibo y Villalba  
Fuente: Encuesta Anual de Puestos por Demografía, IEPR 2013

Los datos utilizados de esta base de datos fueron los rangos salariales de agencias, municipios y corporaciones públicas. Se utilizaron los datos correspondientes a los 17 organismos gubernamentales de la muestra de nuestra encuesta.

## **Estudio Comparativo de Clases de ORHELA**

Entre octubre de 2007 y abril de 2008 la Oficina de Recursos Humanos del ELA (ORHELA y actualmente OICALRH) llevó a cabo un ambicioso estudio denominado **Estudio Comparativo de Clases y Series de Clases de Puestos en las Agencias de Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico**. El mismo fue motivado por la necesidad de identificar los elementos comunes entre los planes de clasificación de las agencias y departamentos. Esto ayudaría a simplificar la movilidad de los empleados públicos entre agencias al establecerse la reciprocidad entre planes. Se definen clases equivalentes aquellas cuya naturaleza y nivel de trabajo son iguales, aun cuando sus títulos y escalas salariales pudieran ser distintas (ORHELA, 2008).

Históricamente las Tablas de Equivalencias de Clases han permitido a las agencias determinar la clasificación de un empleado que llega en traslado de otra agencia. También permite conocer si la clase de puesto es de naturaleza superior o inferior, lo que permitiría conocer si el movimiento del empleado de una agencia a otra constituye un traslado, ascenso o un descenso. El resultado del análisis es un documento parecido a un diccionario de sinónimos en el sentido de que para un título de clase se identifican los títulos de clases equivalentes en las distintas agencias.

Como parte del estudio se evaluaron 5,525 especificaciones de clases del Servicio de Carrera de 80 planes de clasificación de 72 agencias y departamentos de la Rama Ejecutiva. Las 5,525 especificaciones de clases correspondieron a 408 clases distintas. El análisis comparativo consideró los siguientes factores:

1. Naturaleza del trabajo
2. Complejidad y responsabilidad
3. Tipo de supervisión que recibe
4. Grado de iniciativa y criterio propio
5. Ejemplos de trabajo
6. Grado de conocimientos
7. Requisitos de preparación académica y experiencia

En el estudio se encontró que solamente 798 (14%) de las clases examinadas no tenían equivalencia en otros planes de clasificación. Se identificaron además 1,008 clases exclusivas de sus respectivas agencias. Por lo general, estas son clases que conllevan trabajo especializado y diferenciado que responde a la misión de la agencia o departamento. Las 3,719 (67%) especificaciones de clases restantes tenían una clase equivalente. El estudio no incluyó los planes de clasificación de las corporaciones públicas.

## Discusión

### 1. Clasificación

La función de clasificación como la conocemos en Puerto Rico, consiste esencialmente de dos procesos: el análisis de los puestos de trabajo y la clasificación de los puestos. Ambos procesos están estrechamente vinculados pues sin el primero resulta imposible efectuar el segundo. El análisis de puestos es una práctica desarrollada durante la primera mitad del Siglo XX en los Estados Unidos. De hecho, fue el primero de los cuatro principios propuestos por Frederick W. Taylor en su teoría de la Gerencia Científica (Taylor, 2009). Posteriormente, durante la Segunda Guerra Mundial fue perfeccionado por científicos estadounidenses para fortalecer la precisión de los procesos de reclutamiento, selección y evaluación en la milicia. Se le considera el “hub” o el centro y punto de partida de todas las actividades propias de la administración de los recursos humanos (Singh, 2008).

#### **Análisis y Clasificación de Puestos**

El análisis de puestos es el proceso sistemático de descubrir la naturaleza de un trabajo al dividirlo en unidades más pequeñas (Brannick, Levine y Morgeson, 2007). La información se recoge a través de cuestionarios, entrevistas, diarios y de la observación directa. El resultado de este proceso queda plasmado en varios documentos que describen qué actividades se llevan a cabo y qué capacidades se requieren para realizarlas. Existen varios métodos de analizar los puestos. Uno de los más conocidos y aplicados tanto en Puerto Rico como en los Estados Unidos es el *Position Analysis Questionnaire* (PAQ). El PAQ consiste de 300 ítems relacionados con los atributos humanos, la retribución y los requisitos físicos, mentales e intelectuales del puesto. Este es un servicio que se ofrece mediante suscripción y aunque los datos son recogidos en el lugar de trabajo, la información es enviada electrónicamente a la compañía, donde es analizada a través de un programa computadorizado que determina la puntuación de cada puesto de trabajo. Estas puntuaciones se utilizan para determinar equivalencias, semejanzas y diferencias entre los puestos de trabajo (clasificación). El resto de la información permite establecer los requisitos mínimos (reclutamiento), las habilidades, destrezas y conocimientos deseables (adiestramiento y evaluación), y el valor del trabajo (retribución).

La clasificación de los puestos se refiere a la agrupación de puestos de trabajo en clases, series de clases, grupos ocupacionales y ramas a base de unos criterios establecidos. Por lo general, los criterios de clasificación son: tareas, conocimiento, destrezas y habilidades. También se consideran otros criterios tales como: la dificultad, la complejidad y el nivel de responsabilidad (Foster, 2005). El propósito de agrupar los trabajos es para facilitar el desarrollo de otras

actividades propias de la administración de los recursos humanos, tales como el adiestramiento, el reclutamiento y la retribución. Por ejemplo, la determinación de cuáles empleados deben asistir a un adiestramiento sobre procedimientos de oficina puede ser facilitada al utilizar como filtro el grupo ocupacional: Trabajos de Oficina.

Uno de los pasos más importantes del proceso de clasificación de puestos es la agrupación de puestos en clases. Una clase consiste de uno o más puestos de trabajo que poseen requisitos, destrezas, conocimientos y habilidades similares. Cuando se identifica una clase, se consigna la misma en el documento Especificación de Clase. En éste se describen los elementos comunes a todos los puestos dentro de una clase. La totalidad de las Especificaciones de Clases, junto a un glosario de las definiciones de los criterios utilizados para realizar las comparaciones, constituyen el Plan de Clasificación. Eventualmente, las clases son asignadas a las escalas salariales existentes o a nuevas escalas si se determina hacer una revisión al Plan de Retribución.

En Puerto Rico, las leyes de personal del servicio público han requerido planes de clasificación a los organismos gubernamentales. La clasificación de puestos es un método de valoración del trabajo, una técnica de administración de recursos humanos que permite establecer las diferencias y similitudes entre los trabajos de una organización; agrupar en clases de puestos aquellos trabajos similares; identificar las destrezas, conocimientos y habilidades que conllevan; y fijar requisitos mínimos uniformes de ingreso; y facilitar el pago de salarios similares a puestos similares. Por esa razón, puede decirse que el Plan de Clasificación es uno de los elementos más importantes para crear un sistema de servicio público fundamentado en el principio de mérito.

En 1946 se aprobó el primer plan de clasificación en el gobierno puertorriqueño. Este incluyó todos los puestos del gobierno, excepto policías y maestros, así como algunos puestos por designación del gobernante. A partir de entonces, y hasta el presente, los puestos públicos en Puerto Rico están obligados a cumplir con el rigor de un estudio de clasificación. Esto le ha permitido al País la certeza de que sus empleados públicos nombrados en puestos clasificados de la misma forma dentro de una agencia, reúnen unos requisitos mínimos similares. Esto también busca ofrecer varias garantías al servidor público. El principio de igual paga por igual trabajo queda reconocido en la medida en que todos los trabajos similares son retribuidos de forma similar. Por lo tanto, al clasificar unos trabajos dentro de una misma clase, queda consignado el análisis que determinó que ambos trabajos son sustancialmente iguales y por lo tanto deben ser retribuidos de forma igual. Así, al determinar las escalas salariales que le aplicarán a un empleado, se utiliza la clase y no el puesto, lo que tiene el efecto de eliminar el trato desigual y el discrimen ilegal contra individuos. Sin embargo, esta aspiración se derrota cuando se crean clases de forma innecesaria, con el único propósito de beneficiar a empleados particulares al colocar sus clases en escalas salariales superiores a las del resto de los empleados que realizan un trabajo esencialmente similar. Por ello, es una sana práctica la de evitar la proliferación de clases cuya única diferencia es la unidad en la que se prestan los servicios. Aquellas condiciones de trabajo extraordinarias en las cual el empleado debe prestar sus servicios pueden ser compensadas a través de mecanismos apropiados, tales como diferenciales e incentivos especiales.

Todo lo anterior aplica únicamente a los puestos de carrera regulares y transitorios. No aplica a los empleos temporeros, de confianza o irregulares. En el caso de los puestos de confianza, originalmente estos eran objeto de un análisis menos riguroso en el cual si bien se agrupaban los trabajos similares en clases, no se les fijaban requisitos mínimos de preparación académica y experiencia. Los planes de clasificación del servicio de confianza se componen de Criterios de Confianza, un documento sencillo que describe la naturaleza del trabajo, la ubicación jerárquica dentro de la organización y algunos ejemplos del trabajo. Sin embargo, a partir de la década de los 90, y como resultado de continuos señalamientos de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, se comenzaron a disponer los requisitos mínimos de preparación académica, y en algunos casos, también de experiencia.

La distinción que se hace entre los puestos del servicio de carrera y los de confianza se fundamenta en la primacía que se le otorga al elemento de confianza personal entre el jefe de la agencia y el empleado seleccionado para ocupar el puesto. El principio que se aplicaba era que al no haber requisitos formales, es el jefe quien los establece al momento de realizar cada selección. Sin embargo, se argumenta que esa discreción ha sido excesiva y que ha resultado en el nombramiento a puestos de confianza de personas que no poseen las cualificaciones necesarias para realizar los trabajos asignados. También ha propiciado que se paguen salarios excesivos a personas con pocas cualificaciones.

### **El Plan de Clasificación**

El valor del plan de clasificación se reduce a medida que pierde vigencia. Esto debido a que las destrezas, conocimientos, habilidades y requisitos que se especifican dejan de guardar relación con el trabajo que realiza el empleado que ocupa el puesto. Si un plan deja de representar la realidad de los trabajos que lleva a cabo la organización, se convierte en uno obsoleto y de poco valor organizacional. Algunos de los síntomas de la obsolescencia de un plan son: la dificultad para cualificar a los candidatos a un puesto vacante debido a que los requisitos establecidos en el plan son distintos a los que la academia establece al graduar a los nuevos profesionales; la dificultad para pagar salarios adecuados al mercado debido a que la clasificación actual no contempla los cambios ocurridos en el mercado de empleo; y la dificultad para retener empleados en puestos de gran demanda.

Por lo general los planes de clasificación tienen un periodo de vida de entre 7 y 10 años en organizaciones en las cuáles los trabajos tienden a mantenerse estables a través del tiempo. En algunas organizaciones, en cambio, se requieren modificaciones constantes que pueden hacer al plan obsoleto en un menor tiempo. Sin embargo, los funcionarios gubernamentales a menudo eluden involucrarse en un proceso de revisión de un plan de clasificación por varias razones. Uno de los disuasivos que tienen las agencias para renovar sus planes de clasificación es su alto costo, ya que un consultor puede cobrar entre \$100 y \$500 por cada puesto analizado. Además, otros factores tales como los costosos y extensos procesos apelativos y judiciales que resultan de muchas implantaciones de planes, desalientan la revisión de planes de clasificación. Finalmente, el malentendido en cuanto a la necesidad de revisar el Plan de Retribución de forma simultánea y de conceder aumentos salariales también desalienta la revisión de planes de clasificación

cuando la agencia tiene pocos recursos. Cada uno de estos factores incrementa el costo potencial de implantación de un plan, razón por la cual, a menudo las organizaciones optan por mantener los planes vigentes por más tiempo del adecuado.

## **Hallazgos**

El objetivo principal de este estudio con relación al área de clasificación es conocer el grado de equivalencia o similitud entre clases de agencias y departamentos para determinar la viabilidad del establecimiento de unas guías de clasificación uniformes para las agencias y corporaciones públicas. Es nuestra opinión que la viabilidad está determinada por varios factores. Primero, debe existir un alto grado de homogeneidad entre los trabajos que se realizan en las distintas agencias, departamentos y corporaciones. En la medida en que existan suficientes trabajos similares o equivalentes, hace sentido la creación de un sistema uniforme. Segundo, es necesario contar con la capacidad tecnológica y de recursos humanos para mantener actualizado el sistema una vez haya sido diseñado. Tercero, es importante establecer procesos ágiles para que los organismos gubernamentales que soliciten la creación de clases nuevas, o la revisión de las existentes reciban respuesta en un corto periodo de tiempo, de modo que sus operaciones no se vean afectadas por trámites o aprobaciones de un ente externo.

### **Homogeneidad en los trabajos de la Rama Ejecutiva**

Según mencionamos antes en la Metodología, en el 2007-08 la ORHELA llevó a cabo un abarcador estudio para conocer el grado de equivalencia entre las clases de puestos de carrera en las agencias y departamentos de la Rama Ejecutiva. Los resultados del mismo fueron divulgados en el informe *Estudio Comparativo de Clases y Series de Clases de Puestos en las Agencias de Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. En su informe, la ORHELA indicó que *"el establecimiento de equivalencias entre clases comprendidas en diferentes planes de clasificación o valoración de puestos es la simiente para determinar la reciprocidad entre tales planes y propiciar la movilidad interagencial de empleados de la Rama Ejecutiva."* El estudio de ORHELA nos presenta dos limitaciones, el tiempo transcurrido (6 años) y que no incluyó a las corporaciones públicas.

Para corroborar la vigencia de los resultados del estudio de 2008, les preguntamos a los Directores de Recursos Humanos, a través de los grupos focales, si sus agencias habían adoptado nuevos planes de clasificación en los últimos 5 a 6 años. Todos los participantes contestaron en la negativa. Además, les solicitamos las Especificaciones de clases de una lista de trabajos administrativos, especializados y de supervisión para comparar aquellas similares entre agencias y corporaciones.

De acuerdo al estudio de la ORHELA, 3,719 (67%) de las 5,525 especificaciones de clases examinadas poseen equivalencias. Además, identificaron otras 1,008 (18%) clases exclusivas de las respectivas agencias. La ORHELA estableció una escala con tres niveles de equivalencia: 100% – 50% alta; 49% - 20% moderada; y 19% o menos, poca comparabilidad. Un examen de las clases con más de un 30% de comparabilidad nos permitió identificar 46 clases que pueden describir a 397 clases de diversos planes de clasificación. Estas 397 clases se distribuyen en

trabajos administrativos, de oficina, diestros y no diestros o semi diestros según se indica en la Figura 4. Esto permite concluir que es viable la creación de un sistema uniforme de clasificación para las agencias y departamentos de la Rama Ejecutiva.

**Figura 4. Tipos de Trabajo de Clases con Nivel de Comparabilidad de 30% o más en las Agencias y Departamentos de la Rama Ejecutiva**

Tipo de Trabajo	Cantidad	Por ciento
<b>Administrativo</b>	208	52.4
<b>Oficina</b>	146	36.8
<b>Diestro</b>	24	6.0
<b>Semi diestro y no diestro</b>	19	4.8
<b>Total</b>	397	100.00

Fuente: ORHELA, 2007-08

En el caso de las corporaciones públicas, solo 5 de las 11 enviaron las especificaciones de clases, según les fueron solicitadas. Del análisis de las clases informadas, encontramos que cuatro (4) presentan clases equivalentes para Operador de Sistemas de Información; cuatro (4) presentan clases equivalentes de Analista de Recursos Humanos; y tres (3) presentan clases equivalentes para Auditor, Supervisor de Finanzas/Contabilidad/Servicios Generales, Conductor/Mensajero y Trabajador de Conservación. Estas clases precisamente aparecen como las de mayor equivalencia en el estudio de las agencias y departamentos.

Aunque no tenemos razón para dudar que también exista una alta equivalencia en las clases administrativas, de oficina y de servicios de apoyo diestros y semi diestros entre las corporaciones públicas y las agencias y departamentos, lo cierto es que los datos recibidos no constituyen una muestra adecuada para hacer tal afirmación. En este caso, sugerimos que se haga un estudio más abarcador que incluso utilice la misma metodología utilizada por la ORHELA en su estudio del 2008.

### **El manejo de un sistema uniforme: DOT y O\*NET**

El desarrollo de un sistema que permita el manejo ágil y accesible a la información es una condición para el éxito de cualquier iniciativa para uniformar la clasificación de puestos. Como un punto de referencia importante debemos destacar dos esfuerzos realizados por el gobierno federal de los Estados Unidos. El primero fue la creación del Diccionario de Ocupaciones o *Dictionary of Occupational Titles* (DOT). Este voluminoso documento que contenía un inventario de los trabajos existentes en las organizaciones públicas y privadas de los Estados Unidos fue publicado por el Departamento del Trabajo Federal desde 1938 hasta 1998. El DOT se constituyó como la herramienta primaria y fuente obligada de consulta a la hora de crear un puesto de trabajo. Para cada título de una ocupación se acompañaba una descripción del trabajo y una lista de títulos alternos o equivalentes. La desaparición del DOT tuvo que ver con la dificultad de mantenerlo actualizado cuando a fines de la década de 1990 los trabajos de servicios y de informática comenzaron a diferenciarse muy rápidamente.

El segundo esfuerzo en la dirección de crear un gran inventario de títulos de ocupaciones es el *Occupational Information Network (O\*NET)*, una base de datos sobre ocupaciones en línea<sup>3</sup>. La base de datos es alimentada directamente por los que llevan a cabo los trabajos o por expertos, lo que permite su actualización de forma más costo-efectiva. Al presente, la O\*NET maneja una taxonomía de 974 ocupaciones de las cuáles se recopilan datos periódicamente.

El modelo de contenido de O\*NET consiste de seis grupos de información:

- Características del trabajador – habilidades, intereses ocupacionales, valores y estilo de trabajo
- Requisitos del trabajador – destrezas, conocimiento, educación
- Requisitos de experiencia – adiestramiento, experiencia
- Requisitos ocupacionales – actividades de trabajo, contexto organizacional y contexto del trabajo
- Características de la fuerza trabajadora – información del mercado de empleo, perspectivas ocupacionales, retribución
- Información específica de la ocupación – tareas, herramientas, tecnología

La información de O\*NET está disponible de forma libre y gratuita a todos los interesados. Su mayor valor ha sido la agilidad para su actualización. Sin embargo, su crítica principal es que existe una baja correlación entre la información provista por los empleados y la que recogen los especialistas de O\*NET cuando van al campo (Brannick, Levine y Morgeson, 2007). Es indudable que cualquier esfuerzo de la magnitud y alcance de la O\*NET representa un gran desafío en la recopilación de datos. Sin embargo, en el caso de la Rama Ejecutiva de Puerto Rico, el establecimiento de una base de datos o guía uniforme plantea una dificultad mucho menor. Esto principalmente porque se trata de un universo considerablemente más pequeño dada la poca variación que existe entre los planes de clasificación de las agencias, departamentos y corporaciones públicas.

### **Recomendaciones**

La Rama Ejecutiva se beneficiaría significativamente de un sistema uniforme de clasificación. Esto le representaría ahorros en estudios de clasificación y les permitiría actualizar sus planes continuamente. Para asegurar el éxito del proyecto, se necesitará:

- recursos humanos adiestrados y administradores responsables a cargo del mismo. Para mantener la base de datos actualizada debe diseñarse una estructura descentralizada donde los expertos de los organismos públicos sean quienes registran los datos en línea. Para ello deberán ser adiestrados y certificados para realizar el trabajo. Esto brinda mayor garantía en la corrección y precisión de la información registrada.
- La agencia a cargo de administrar el sistema debe contar con la pericia en análisis de puestos y la capacidad para atender la infraestructura tecnológica. La agencia administradora debe contar con expertos que puedan tomar muestras de los cambios

---

<sup>3</sup> O\*NET: <http://www.onetcenter.org/overview.html>

efectuados por los organismos y realizar exámenes de corroboración. El diseño de los procedimientos para la actualización de clases existentes o la creación de nuevas clases puede determinar el éxito o el fracaso del proyecto. Si resulta ser un trámite extenso y lento, se convertirá en un lastre y estará abocado a desaparecer. Si por el contrario, en su diseño se establecen procedimientos que logren un buen balance entre la calidad de la información y la agilidad de los trámites, tendrá el éxito asegurado.

## **2. Retribución**

La retribución es la función que identifica, define, establece y administra todo tipo de recompensa que los empleados reciben a cambio de realizar las tareas organizacionales (Bohlander, 2013). Entraña todas las formas posibles de pago al personal y es probablemente la razón principal que explica por qué las personas trabajan. El sueldo es el centro de las relaciones de intercambio entre las personas y las organizaciones. (Chiavenato, 2009). La función de retribución impacta la totalidad del programa de recursos humanos. El reclutamiento, la retención, y el ascenso, conllevan determinaciones en las que el elemento retributivo es una consideración prioritaria. Otras áreas como la capacitación y el desarrollo y los servicios a los empleados tienen también un alto contenido retributivo.

Más aun, la retribución trasciende el aspecto económico pues tiene un impacto social y psicológico en los empleados. La administración retributiva tiene además, un impacto directo en la relación de la organización con sus empleados, algo que se refleja en la lealtad organizacional, en el compromiso y muy especialmente en la productividad.

El área de retribución en el empleo público es una de las más importantes para lograr un sistema de administración de personal moderno y balanceado, así como para facilitar la aplicación del principio de mérito. Es necesario, pues, establecer un sistema retributivo que, en consonancia con el principio constitucional de igual paga por igual trabajo, propicie la uniformidad, la equidad y la justicia en la fijación de sueldos en el servicio público (Sonia Ortiz V. Departamento de Hacienda, 120 DPR 16). La legislación reguladora del empleo público y, en especial, la que reglamenta la retribución salarial está revestida de un alto interés público (Aulet V. Departamento Servicios Sociales, 129 DPR 1).

El sistema retributivo gubernamental debe estar entonces estructurado para atraer, apoyar, mejorar y retener en el servicio público a quienes desempeñan sus funciones al máximo de sus capacidades, a quienes tienen compromiso con las metas y objetivos de sus respectivas agencias y cumplen con las normas de orden y disciplina; y especialmente a quienes se destacan por un trato de calidad a los ciudadanos. En fin, debe ser un sistema retributivo en el que prima la equidad y justicia, en consideración a la situación económica de los organismos gubernamentales. Sin embargo, la realidad parece ser otra en la que el esquema retributivo del servicio público adolece precisamente de equidad y justicia y en demasiadas instancias es indiferente a la realidad económica de los organismos gubernamentales.

### **Equidad y justicia salarial**

Varios factores condicionan la equidad y la justicia salarial. Uno de esos factores es el esquema retributivo o las estructuras salariales de los organismos. A través de ellos se determina la forma en que se compensará al empleado por su labor. Las estructuras salariales se determinan

primeramente a partir de dos criterios básicos: el valor del trabajo para la organización y su situación económica. Como hemos explicado antes, hasta 1986 una gran parte de las agencias y departamentos de la Rama Ejecutiva contaban con una estructura retributiva única. Esto permitía aquilatar mejor el valor del trabajo, pues no se limitaba al valor del trabajo dentro de un organismo, sino dentro de la Rama. Al eliminarse el sistema de retribución uniforme, cada organismo mide el valor del trabajo hacia el interior de la entidad. Esto ha permitido que el elemento de capacidad fiscal de la entidad se convierta en un criterio de mayor peso en la determinación de las estructuras, causando serios disloques en cuanto a la equidad salarial dentro de la Rama.

Otro factor que condiciona la equidad y la justicia salarial es el reconocimiento al desempeño sobresaliente. Los sistemas de retribución deben ofrecer mecanismos para distinguir y reconocer aquellos empleados cuyas ejecutorias se destacan sobre las de los demás. Esto se logra a través de aumentos salariales por mérito, bonificaciones por productividad y otros mecanismos no monetarios de valor para el empleado. Sin embargo, para viabilizar de forma justa y equitativa un sistema de reconocimiento es imperativo contar con sistemas de evaluación del desempeño individual. Los sistemas de evaluación del desempeño, cuando se diseñan correctamente, pueden ser herramientas eficaces en propiciar una mayor productividad (Becker, Huselid y Ulrich, 2001). En el gobierno de Puerto Rico, en cambio, el uso de evaluaciones del desempeño más allá del periodo probatorio, es muy escaso. Un estudio previo sobre el tema destacó que en 37 agencias con 106,612 empleados unionados, apenas un 21% de ellos era evaluado (Cordero Nieves, 2010). La ausencia de información objetiva y obtenida mediante un proceso participativo entre el supervisor y el evaluado, reduce la probabilidad de sistemas de reconocimiento justos y deja las decisiones a merced de influencias ajenas al mérito.

La Exposición de Motivos de la Ley 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, dispone que la retribución debe ser visualizada como una herramienta gerencial esencial para el logro de las metas y aspiraciones del gobierno, lo que a su vez responde a los reclamos de un pueblo. Uno de los objetivos de la Ley 184-2004 es reconocer y retribuir de forma justa las aportaciones de los empleados al logro de las metas organizacionales. Además, la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en materia retributiva en el servicio público reconoce como valores principales los siguientes:

- La capacidad demostrada por el empleado en el desempeño de sus tareas
- El compromiso demostrado con las metas y objetivos de su organización
- La adhesión a las normas de orden y disciplina
- El trato sensible, respetuoso y diligente hacia nuestros ciudadanos

Por años se ha señalado la disparidad en la retribución entre unos empleados públicos con respecto a otros, aun cuando esencialmente realizan las mismas funciones. La impresión generalizada es que el sueldo más bien depende de la entidad gubernamental en la que trabaja el empleado público y no de las funciones que desempeña. Esas diferencias se han evidenciado de forma marcada entre los sueldos de los empleados de las corporaciones públicas y los empleados del gobierno central. Sin embargo, a partir de 2001 con la negociación de las cláusulas económicas de los convenios colectivos de la Ley 45-1998 comenzó a tomar forma una nueva brecha salarial, esta vez entre los empleados sindicados y los empleados no sindicados de las agencias y departamentos. Esta nueva tendencia plantea la particular situación que estos últimos son en muchos casos los supervisores de los primeros.

## Los planes y políticas de retribución

Los planes de retribución se desarrollan a partir de la jerarquía de las clases incluidas en el Plan de Clasificación. Para cada nivel o escalafón de jerarquía relativa se desarrolla una escala o nivel de sueldo. De ordinario, la primera escala o nivel salarial corresponde a aquellas clases agrupadas en el primer de nivel de jerarquía relativa, que corresponde a las de menor responsabilidad y complejidad.

El esquema retributivo vigente adoptado por la Ley 184 - 2004 es uno flexible que le permite a las agencias adoptar desde una estructura de sueldos en la cual se identifica únicamente el sueldo mínimo de cada nivel, hasta el modelo tradicional en el cual se identifican un sueldo mínimo, un sueldo máximo y tipos intermedios entre uno y otro. Como se indica en la primera parte de este Informe los Planes de Clasificación y Retribución vigentes en las agencias, departamentos y corporaciones públicas de la Rama Ejecutiva tienen entre ocho (8) y diez (10) años, aunque hay algunos que tienen muchos años más, como es el caso de la Universidad de Puerto Rico. Esa situación levanta serios cuestionamientos sobre la justicia y la equidad.

Las políticas retributivas durante los pasados 30 años han experimentado los cambios más significativos en términos retributivos en el servicio público, especialmente en lo que respecta a los empleados que devengan sus sueldos del Fondo General. Probablemente el cambio más significativo ocurrió en 1984 cuando se sustituyó el Plan de Retribución del gobierno central por planes particulares de cada agencia. La última escala de sueldo general para el servicio público fue efectiva el 1ro de abril de 1984.

El sueldo básico correspondiente a la primera escala para una jornada de 37.5 horas en 1984 era de \$2.72 por hora, equivalente a \$442 mensuales. Dos años más tarde, específicamente el 16 de abril de 1986 comenzó la aplicación en Puerto Rico del salario mínimo federal a los empleados gubernamentales según dispuesto en la Ley Pública Núm. 99-150 de 13 de noviembre de 1985. El salario mínimo en el servicio público pasó a ser entonces de \$3.35 por hora, equivalente a \$545.00 mensuales. El efecto inmediato de la implantación del salario mínimo federal fue comprimir los primeros 8 niveles o escalas de sueldo y asignarles el nuevo salario mínimo, pues todas tenían salarios básicos inferiores a \$3.35<sup>4</sup> (ver Figura 5) .

Posteriormente, el salario mínimo federal por hora se elevó a \$3.80 en 1990 y a \$4.25 en 1991, equivalentes a \$618 y \$691 mensual respectivamente. La revisión del salario mínimo federal de 1991 coincidió con la conversión, mediante Orden Ejecutiva, de las agencias y departamentos de la Rama Ejecutiva a Administradores Individuales, por lo que, a partir de esa fecha, cada agencia desarrolló su propia estructura retributiva. A esa revisión le siguieron los aumentos del salario mínimo federal a \$4.75 y \$5.15, en los años 1996 y 1997 para un sueldo mensual de \$772 y \$837. El 1ro de septiembre de 2000 el sueldo mínimo en el servicio público, excepto en los municipios, se fijó mediante legislación en \$5.80 por hora o \$943 mensual (Ley 320- 2000).

Durante el periodo comprendido entre 2001 y 2004 ocurrieron varios eventos retributivos que tuvieron un efecto significativo en los ingresos de los empleados públicos y que gravaron de forma recurrente el Fondo General. En el 2001 se comenzaron a negociar las primeras cláusulas económicas correspondientes a la negociación colectiva autorizada a los empleados del

---

<sup>4</sup>En la actualidad los tribunales tienen ante su consideración múltiples casos de empleados públicos impugnando esa acción. En síntesis alegan que a la fecha de implantación del salario mínimo federal era necesario adoptar nuevas estructuras de sueldo que mantuvieran la jerarquía relativa.

gobierno central organizados según los términos de la Ley 45 de 25 de febrero de 1998. Además, entre 2002 y 2004, en solo 28 meses los empleados públicos recibieron, mediante legislación, aumentos que totalizaron por lo menos \$350 mensuales (Ley 96 -2002, Ley 164-2003 y Ley- 168 - 2004). A partir de diciembre de 2001 y hasta diciembre de 2004 el Bono de Navidad mínimo de los empleados públicos de duplicó, al aumentar de \$500 a \$1,000 (Ley 116-2001). Además, efectivo el 1ro de octubre de 2004 se aumentó de \$80 a \$100 la aportación patronal al Plan Médico (Ley 483- 2004) de los empleados públicos.

**Figura 5. Compresión de escalas con la adopción del salario mínimo federal de \$3.35, 1985**

Número de la Escala	Tipo Mínimo	SERVICIO DE CARRERA							Tipo Máximo
		-1-	-2-	Tipos Intermedios			-6-	-7-	
				-3-	-4-	-5-			
1	442	\$ 459	\$ 476	\$ 495	\$ 514	\$ 533	\$ 554	\$ 575	\$ 596
2	453	470	488	507	526	546	567	589	611
3	464	481	500	519	539	560	581	603	626
4	476	494	513	533	553	574	596	619	642
5	487	506	525	545	566	587	610	633	657
6	499	518	538	558	580	602	625	649	674
7	512	532	552	573	595	618	641	666	691
8	524	544	565	586	609	632	656	681	708
9	538	559	580	602	625	649	674	700	726
10	551	572	594	617	640	665	690	716	744
11	565	587	609	632	656	682	708	735	763
12	579	601	624	648	673	698	725	753	782
13	594	617	640	665	690	717	744	772	802
14	609	632	656	682	708	735	763	792	822
15	624	648	673	698	725	753	782	811	842
16	639	663	689	715	742	771	800	831	863
							835	867	900

El más reciente incremento en el salario mínimo federal ocurrió en el 2007. En salario mínimo vigente de \$7.25 se alcanzó en un periodo de tres años mediante aumentos escalonados a \$5.85 (2007), \$6.55 (2008) y \$7.25 (2009), equivalentes respectivamente a un sueldo mensual de \$951, \$1064, y \$1.178. Este último sueldo constituye el sueldo de la primera escala de muchas de las estructuras de sueldo del gobierno central. Sin embargo, en las agencias que no han actualizado su plan de retribución, éste es también el sueldo de reclutamiento para todas las clases cuyos sueldos básicos eran inferiores a \$1,178.

Todas las acciones y la legislación reseñadas impactaron de manera significativa el sistema retributivo de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva. El objetivo principal de este estudio con relación al área de retribución es conocer la situación prevaleciente en la retribución gubernamental, determinar su variabilidad a través de la Rama Ejecutiva e identificar alternativas que propendan a un sistema retributivo que promueva la mayor uniformidad, equidad y justicia.

La retribución, evidentemente, es un elemento claramente vinculado a la eficiencia y a la efectividad del servicio público. La equidad salarial es posiblemente el elemento de mayor impacto debido a que influye en la motivación de los empleados, afecta su percepción de justicia organizacional, y modera su desempeño. Por eso, en la medida en que se cuente con sistemas de retribución justos y equitativos se propicia una mayor productividad. Por el contrario, la ausencia de equidad puede provocar el desperdicio del dinero público, aumentando innecesariamente los costos de la operación gubernamental a través de la nómina.

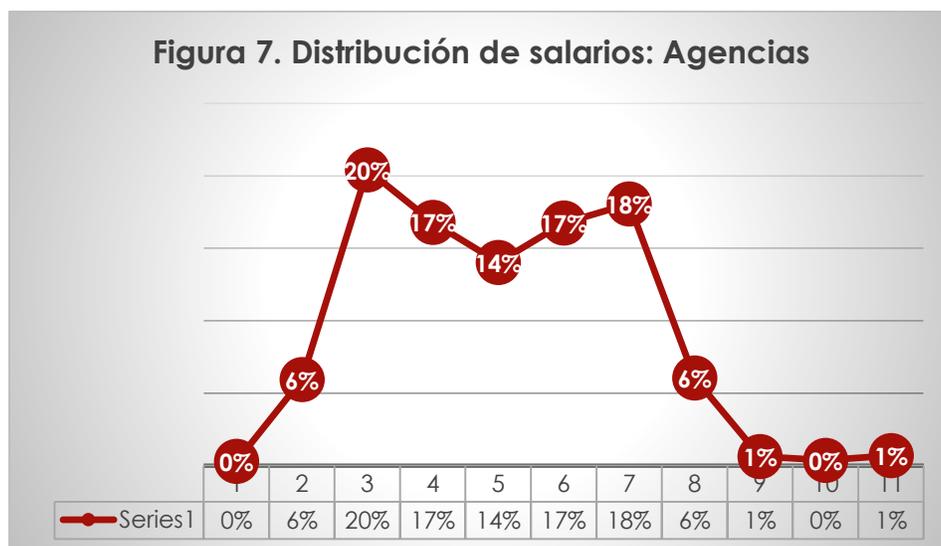
## Hallazgos generales

Utilizando los datos de la **Encuesta Anual de Puestos por Demografía** (IEPR, 2013), realizamos varios análisis comparativos entre agencias, corporaciones públicas y gobiernos municipales. La encuesta utiliza 11 rangos salariales para agrupar los salarios que se pagan en el servicio público a partir del mínimo federal (ver Figura 6).

**Figura 6. Rangos salariales utilizados en la Encuesta Anual de Puestos por Demografía para los puestos Ocupados**

RANGOS SALARIALES	
R-1	\$ 7.24
R-2	\$ 7.25 \$ 8.99
R-3	\$ 9.00 \$ 11.99
R-4	\$ 12.00 \$ 14.99
R-5	\$ 15.00 \$ 17.99
R-6	\$ 18.00 \$ 20.99
R-7	\$ 21.00 \$ 24.99
R-8	\$ 25.00 \$ 28.99
R-9	\$ 29.00 \$ 32.99
R-10	\$ 33.00 \$ 36.99
R-11	\$ 37.00

La mediana salarial por hora de los empleados de las agencias y departamentos es de \$15 (Rango 5). Un 6% de los empleados de las agencias y departamentos devenga salarios de entre \$7.25 y \$8.99 por hora (Rango 2). Un 2% de los empleados de las agencias y departamentos devenga salarios de entre \$29 y \$37 por hora (Rangos 9 al 11).



Fuente: Encuesta Anual de Puestos por Demografía, IEPR 2013

En las Figuras 7 y 8 se puede apreciar la diferencia en la mediana salarial por hora de los empleados de las corporaciones públicas y los empleados de las agencias.

La mediana salarial (por hora de los empleados de las corporaciones públicas es de \$18 (Rango 6). En cambio un 6% de los empleados de las corporaciones públicas devenga los salarios más bajos de entre \$7.25 y \$8.99 por hora (Rango 2) situación similar a la de los empleados de las agencias y departamentos. Ahora bien, el 15% de los empleados de las corporaciones públicas devenga salarios de entre \$29 y \$37 por hora (Rangos 9 al 11) en comparación con el 2% de los empleados de las agencias y departamentos.



Fuente: Encuesta Anual de Puestos por Demografía, IEPR 2013



Fuente: Encuesta Anual de Puestos por Demografía, IEPR 2013

El caso de los empleados de los gobiernos municipales es muy distinto al de las agencias y las corporaciones públicas. La mediana salarial por hora en los municipios corresponde al salario mínimo federal de \$7.25. El 64% de los empleados municipales devenga salarios de entre \$7.25 y \$8.99 por hora (Rango 2). En la Figura 9 se aprecia que los gobiernos municipales no reportaron salarios en exceso de entre \$21.00 y \$27.99 por hora (Rango 7).

Los datos ofrecidos por las agencias y corporaciones públicas en los grupos focales sugieren que la diferencia salarial entre empleados de agencias y corporaciones públicas no es atribuible a las diferencias en sus escalas salariales. Tampoco encontramos diferencias significativas en los requisitos mínimos de sus clases administrativas y de oficina similares. Son los aumentos concedidos mediante la negociación colectiva el factor determinante de esas diferencias. Esto plantea una situación de inequidad salarial ya que los requisitos mínimos de las clases administrativas y de oficina son similares en la mayoría de las agencias y corporaciones públicas y no así los salarios que devengan.

### **Hallazgos específicos**

Les solicitamos a los 18 organismos de la muestra los salarios promedio del personal unionado, gerencial y de confianza. En la Figura 10 se ofrecen los datos de 15 de los organismos. Algunos hallazgos que merecen ser destacados son los siguientes:

- **La Corporación del Fondo del Seguro del Estado** tiene el salario promedio más alto para los empleados sindicados y gerenciales.
- **La Compañía de Fomento Industrial, el Banco Gubernamental de Fomento y el Departamento de Hacienda** tienen los salarios promedios más altos para los empleados de confianza.
- Los salarios promedios más bajos para los empleados de confianza son los del **Departamento de Educación** y el **Departamento de Transportación y Obras Públicas**.
- El salario promedio más bajo entre los empleados sindicados es el del **Departamento de Educación**.
- Los salarios promedios más bajos entre los empleados gerenciales son los del **Departamento de Obras Públicas** y la **Autoridad Metropolitana de Autobuses**.
- El **Banco Gubernamental de Fomento** y la **Corporación del Fondo del Seguro del Estado** tienen salarios promedios más altos que la Autoridad de Energía Eléctrica.
- Las corporaciones públicas con los salarios promedios más bajos son la **Autoridad de Acueductos y Alcantarillados** y la **Autoridad Metropolitana de Autobuses**.

**Figura 10. Promedio de los salarios de empleados unionados, gerenciales y de confianza**

Organismo Gubernamental	Unionados	Gerenciales	Confianza
Corporación del Fondo del Seguro del Estado	4380.0	6025.0	6205.0
Compañía de Fomento Industrial	3214.0	4625.3	6784.1
Autoridad de Energía Eléctrica	3210.9	4241.2	5174.8
Departamento de Corrección y Rehabilitación	N/A	3445.0	4969.4
Departamento de Educación	1719.9	3169.0	4685.1
Policía De Puerto Rico	2438.4	3180.9	4905.4
Departamento de Transportación y Obras Públicas	1914.8	2672.1	4479.1
Autoridad de Carreteras y Transportación	2032.4	3166.4	5806.0
Autoridad de Edificios Públicos	2581.0	3681.5	4933.4
Autoridad Metropolitana de Autobuses	2458.7	2684.5	5073.8
Autoridad de Acueductos y Alcantarillados	2154.4	2890.2	5817.9
Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico	3149.1	4716.2	6478.2
Departamento de Recursos Naturales y Ambientales	2486.9	3266.7	4759.9
Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico (CCE)	2593.4	3737.3	5131.6
Departamento de Hacienda	2147.3	3384.9	6757.4

### Los Beneficios Marginales

Los beneficios marginales son la retribución adicional o beneficios con contenido económico que reciben los empleados, además de su sueldo regular. Estos beneficios incluyen aportación a planes médicos, planes de retiro, bono de navidad, licencias de vacaciones, licencias por enfermedad, maternidad y otras. Los beneficios marginales constituyen una porción importante de los costos operacionales de las agencias (De la Luz, 2007). Los beneficios constituyen una forma de retribución indirecta que pretende mejorar la calidad de vida de los empleados y promueve el compromiso institucional y la productividad. La importancia que los beneficios tengan en el logro de los objetivos organizacionales y su valor motivacional dependerá de cómo se diseña y comunica el programa de beneficios (Bohlander, 2013).

En algunas corporaciones públicas, como el Banco Gubernamental de Fomento y la Corporación del Fondo del Seguro del Estado, el contenido económico de los beneficios marginales excede el 60% del sueldo. Esto resulta especialmente atractivo para el empleado pues además de recibir el pago por bienes y servicios de valor para su calidad de vida, muchos de ellos están exentos del pago de contribuciones sobre ingresos.

En el caso de las agencias y departamentos es difícil saberlo pues, a diferencia de las corporaciones públicas que poseen la infraestructura tecnológica para conocer y administrar sus costos de operación, ese no es el caso de las agencias y departamentos de la muestra. La excepción en términos de las agencias la constituye el Departamento de Educación, que ha desarrollado una infraestructura de recursos humanos superior a la de otras.

Como parte de la encuesta realizada por las investigadoras, preguntamos a los 18 organismos gubernamentales participantes la cantidad de dinero concedida mediante beneficio marginal por varios conceptos, entre ellos el plan médico y el cuidado de niños. La diferencia retributiva más significativa entre las agencias y corporaciones públicas de la muestra está centrada en los beneficios (ver Figura 11). El examen de los beneficios de Plan Médico y Estipendio para el Cuido de Niños nos permite apreciar en detalle la dimensión de esa diferenciación. Por ejemplo, el

Plan Médico, que constituye actualmente el beneficio más importante para un empleado público, arroja diferencias abismales. Este beneficio es doblemente significativo porque no es tributable. En un extremo están las aportaciones mensuales que reciben los empleados de los Departamentos de Educación (\$112.50), Hacienda (\$150.00), Familia (\$180.00), y Transportación y Obras Públicas (\$200.00). Al otro extremo se encuentran las aportaciones mensuales que reciben los empleados de varias corporaciones públicas como el Banco Gubernamental de Fomento y la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (\$850.00), Autoridad Metropolitana de Autobuses (\$747) y la Autoridad de Energía Eléctrica y la Administración de Compensaciones por Accidentes de Automóvil, que cubren la totalidad del costo el cual está en alrededor de \$800.00. Una aportación de \$ 800.00 mensual por concepto de Plan Médico equivale aproximadamente a un ingreso de \$ 10,000 anuales no tributables.

**Figura 11. Cantidades pagadas por concepto de plan médico y cuidado de niños por organismo gubernamental**

Agencia	Plan Medico	Cuido de hijos
UPR	\$638	0
Fondo	\$854	\$325
Fomento	N/I	\$200
Corrección	N/I	0
AEE	\$800	<b>\$600</b>
DTOP	\$200	\$110
ACT	N/I	\$100
Edificios Públicos	\$583	\$105
AMA	\$747	<b>\$600</b>
AAA	N/I	\$75
BGF	\$850	\$250
DRNA	N/I	\$75
CCE	N/I	\$200
Hacienda	\$150	0
ASEM	N/I	<b>\$375</b>
Educación	\$112	0
Dpto de Familia	\$180	\$204
Policía	N/I	<b>\$100</b>

Las desigualdades en este renglón quedan evidenciadas al observar el caso de los empleados del Departamento de Transportación y Obras Públicas, quienes reciben una aportación mensual para Plan Médico de \$ 200.00, mientras los empleados de la Autoridad de Carreteras, corporación adscrita a la primera y que tiene serias dificultades fiscales, tienen una aportación equivalente al triple (\$600).

En cuanto al Bono de Navidad, las agencias de la muestra conceden \$1,000 o un poco sobre esa cantidad. Sin embargo, las corporaciones las superan por mucho. Por ejemplo, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados concede \$2,945, la Autoridad de los Puertos concede \$2,583, ACAA concede \$2,750 y la Corporación del Fondo del Seguro del Estado concede \$3,325. Estos datos no reflejan el impacto de la Ley 66-2014 en estos beneficios.

En cuanto a la aportación o estipendio para el cuidado de niños hasta cinco (5) años, encontramos que existen diferencias radicales entre las agencias y las corporaciones de la muestra. En un

extremo el Departamento de Educación no hace aportación de este tipo, en el otro extremo la Autoridad de Energía Eléctrica y la Autoridad Metropolitana de Autobuses ambas aportan \$600 mensuales.

### **Estructura de sueldos para puestos sindicados y no sindicados**

La literatura en materia retributiva apunta consistentemente a la necesidad de mantener estructuras de sueldos separadas para puestos sindicados y no sindicados. El fundamento es sencillo. La estructura de sueldos para personal no sindicado debe tener la suficiente progresión y amplitud para impedir que como resultado de los acuerdos económicos negociados para el personal sindicado este grupo tenga una retribución total superior a la del personal no sindicado. Esa medida ayuda a mantener la equidad interna de la estructura de sueldos y promueve la equidad individual en la administración de los sueldos. Además, es importante mantener una diferenciación entre el sueldo de supervisores y supervisados.

La Ley Núm. 45 unida a otras acciones y omisiones gubernamentales ha colocado al personal directivo gubernamental en una situación de indefensión. La Ley - 66 2014 los convirtió en invisibles. Si bien las disposiciones de esta ley eran de aplicación a todos los empleados públicos de la Rama Ejecutiva, lo cierto es que en la práctica despojó al personal gerencial de una parte significativa de sus ingresos y beneficios. Esto ocurre debido a que el Ejecutivo (Oficina del Gobernador) negoció con los sindicatos, entre otras cosas, la eliminación de beneficios que eran únicamente aplicables a los gerenciales, mientras que éstos últimos no tuvieron el beneficio de ofrecer su perspectiva sobre las implicaciones de lo negociado. La ausencia de sensibilidad o entendimiento por parte de los oficiales electos de la Rama Ejecutiva y Legislativa del potencial de crisis que tiene esta situación, puede llevar a un estado de ingobernabilidad extremo.

No debe perderse de vista que el personal gerencial, es esencialmente el responsable de hacer cumplir los programas y políticas gubernamentales. Por tal razón, no es posible afectar de forma unilateral y radical sus condiciones de empleo y esperar un alto nivel de productividad. Esta situación pone en evidencia la desigualdad que se ha creado a partir de la aprobación de la Ley Núm. 45, mediante la cual se negocian beneficios y condiciones de trabajo que no están disponibles para el grupo gerencial. Esto no quiere decir que todo beneficio negociado debe ser concedido de forma automática al grupo gerencial. Es importante mantener una separación entre ambos grupos de forma tal que puedan ser atendidas las necesidades de ambos, sin debilitar a uno en perjuicio del otro.

Para atender la situación particular del grupo gerencial se propone un sistema de gerencia de recursos humanos para supervisores y gerentes que incluya normas particulares sobre reclutamiento, Estructura de clases, Estructura de sueldos, Desarrollo Gerencial, Beneficios marginales, según se describe en la Sección de Reclutamiento.

### **Recomendaciones**

Para atender los problemas sobre retribución identificados, recomendamos lo siguiente:

- Una vez se hayan diseñado las Guías Uniformes de Clasificación, requerir sistemas de evaluación del desempeño para el personal unionado y gerencial. Vincular el desempeño a los aumentos salariales y bonificaciones.

- Crear las condiciones para que el personal no unionado sea tratado de forma justa y equitativa en la aplicación de leyes y normas que impactan sus condiciones de trabajo. Es necesario crear los espacios de comunicación y participación para que en el futuro éstos puedan expresar el impacto de las medidas legislativas y normativas en sus condiciones de trabajo. Esto puede lograrse mediante legislación que establezca la obligatoriedad de mecanismos de consulta directa, tales como foros, encuestas o vistas, presenciales o por internet.
- Consistente con la recomendación contenida en la Primera Parte de este Informe se recomienda la adopción de guías retributivas cónsonas con las Guías Uniformes de Clasificación de Puestos.
- Implantar la disposición de la Ley 45 que dispone incorporar en la negociación de cláusulas económicas, criterios de productividad incluido el record asistencia y puntualidad. Sobre esto último, debemos enfatizar en la necesidad de adoptar mecanismos modernos de registro de asistencia que garanticen la veracidad de la información y minimicen la probabilidad de fraude. En muchas de las agencias y departamentos aún se registra la asistencia de forma manual. Esta es una práctica que no se sostiene ni justifica tecnológicamente.
- Adoptar mediante legislación una estructura retributiva para el personal directivo del servicio público, en conjunto con la creación del servicio directivo de carrera que se discute en la Sección de Reclutamiento.
- Ordenar la creación del Portal de Productividad Gubernamental a través del cual todos los organismos gubernamentales vendrán obligados a reportar información que permita conocer la inversión que hace el gobierno en el servicio público y las medidas de productividad que le permiten al gobierno y al país conocer el rendimiento de esa inversión. Este portal deberá incluir costo de nómina por categoría de empleado, costo de beneficios marginales por tipo de beneficio, datos sobre ausentismo y promedio de días trabajados y no trabajados.

### **3. Reclutamiento**

Los principios que rigen los procesos de reclutamiento de puestos en el servicio público son esencialmente el mérito, la igualdad y la competencia abierta (UK Civil Service Commission, 2014). El mérito se refiere al nombramiento de la persona mejor cualificada disponible. La igualdad se refiere a la ausencia de prejuicios en la evaluación de los candidatos. La competencia abierta significa que toda oportunidad de empleo en el servicio público es divulgada ampliamente y publicada de forma tal que los candidatos potenciales tengan acceso razonable a la información, a sus requisitos y a los formularios para solicitar ingreso.

El reclutamiento es el proceso mediante el cual se invita a los candidatos cualificados a solicitar un puesto vacante en el Gobierno. Es a través del reclutamiento que se garantiza a todo ciudadano cualificado e interesado en servirle al País, la oportunidad de competir en igualdad de condiciones para ingresar al servicio público. En ese sentido, los procesos de reclutamiento contribuyen a fortalecer la democracia, al dar a todos sus ciudadanos la misma oportunidad de servirle a su país. Ese espíritu democrático queda operacionalizado a través de la convocatoria abierta y de su amplia divulgación. En ese sentido, cuando se limita la oportunidad de competir

por los puestos del servicio público, privilegiando a algunos grupos o sectores sobre otros, la desigualdad, el discriminen y la corrupción florecen.

En su informe sobre Prácticas de Personal Prohibidas (PPP), la Junta de Protección de los Sistemas de Mérito de los Estados Unidos reafirma la importancia del derecho de las personas a competir en igualdad de condiciones y a base de sus méritos. En éste se resumen las 12 actividades proscritas, a saber: 1) discriminación por raza, color, religión, sexo, origen nacional, edad, impedimento físico o mental, estado civil y afiliación política; 2) consideración de recomendaciones que no estén fundamentadas en el conocimiento personal del carácter, lealtad e idoneidad del candidato o en registros de evaluaciones; 3) coerción en cuanto a la actividad política del candidato o empleado; 4) obstrucción del derecho a competir por un empleo; 5) Influenciar el retiro de un candidato a empleo o ascenso de una competencia; 6) Concesión de ventaja o preferencia no autorizada por ley; 7) Nepotismo; 8) Represalias por acusaciones sobre corrupción o mala administración; 9) Represalias contra querellantes o testigos en el ejercicio de su derecho ; 10) Otros discrímenes por conductas no relacionadas con el trabajo o que no afectan el trabajo; 11) Violación a la ley y reglamentos que dan preferencia a Veteranos; y 12) Violación a las Reglas de Implantación del Principio de Mérito (US Merit Systems Protection Board, 2011). Estas prohibiciones buscan proteger el derecho que tiene toda persona a competir a base de sus cualificaciones por puestos de ingreso o de ascenso en el servicio público del gobierno federal.

La consecuencia directa de la ausencia de competencia abierta es el patronazgo político. Esto es el control del ingreso y los ascensos en el servicio público por parte de los partidos políticos a cambio de la lealtad, del voto y del apoyo económico (Cordero Nieves, 2012). El uso de la preferencia política como criterio para decidir quién ingresa y asciende dentro del servicio público ha probado ser uno muy problemático para el progreso social y económico de las sociedades. Primero, porque el gobierno descarta a los mejores profesionales por los afiliados, lo que tiene el efecto de reducir la capacidad de funcionamiento gubernamental al no contar con los mejores talentos disponibles. Segundo, porque subutiliza el talento disponible descartando personas que son superiores a las seleccionadas porque el criterio utilizado no es el mérito, sino la afinidad política. Tercero, porque en muchas instancias ese candidato privilegiado por el patronazgo político tiene su lealtad comprometida con el partido político y no con los ciudadanos. Cuarto, porque la motivación del empleado público para ascender y desarrollarse profesionalmente dentro del servicio público queda condicionada por su activismo político independientemente de su talento y desempeño, minando su productividad. El balance del patronazgo político es baja productividad, pobre calidad de los servicios, ausentismo, salarios pagados en exceso del valor del trabajo realizado, dificultad para identificar soluciones efectivas a los problemas de los ciudadanos, desigualdad y corrupción. En fin, el resultado es una operación gubernamental sumamente costosa que produce poco valor público. Todos los ángulos mencionados sobre este problema son discutidos en varios artículos e informes de investigación (Koven, 2007; Ippolito-O'Donnell, 2008; Cartier-Bresson. 2010; y Enchautegui, M. E., 2010).

Dos de las historias mejor documentadas en cuanto a los efectos del patronazgo político son las de Estados Unidos e Inglaterra. A mediados del Siglo XIX ambos países confrontaban serias dificultades para ofrecer servicios y soluciones a los problemas de la sociedad. Stahl (1956) se refiere a “la degradación progresiva y la degeneración de la vida pública de los Estados Unidos bajo el sistema de despojos (spoils systems), como el detonante para iniciar el movimiento que eventualmente culminaría en la adopción de un sistema de ingreso fundamentado en los méritos de los candidatos. Por su parte, el Informe Northcote-Trevelyan (1854) también documenta los problemas que enfrentaba el gobierno inglés en sus puestos públicos de mayor complejidad debido a nombramientos deficientes fundamentados en las conexiones personales y políticas. Ambos países recurrieron a los exámenes de ingreso y ascenso como mecanismos para distinguir los mejores candidatos. Las propuestas para atender sus problemas fueron las siguientes:

The first step towards carrying this principle into effect should be, **the establishment of a proper system of examination before appointment**, which should be followed, as at present, by a short period of probation. (House of Commons, 1854)

The initial step in setting a limit to the free play of the “patronage-mongers” with respect to the nonpresidential offices was the enactment of laws in 1853 and 1855 whereby the clerks were... **appointed upon the basis of examinations** given by boards representing the bureau or office to which appointment was to be made. (Stahl, 1965, p.15).

### **Los exámenes de selección**

Los exámenes de selección tienen una extensa trayectoria de uso en el servicio público puertorriqueño. Si bien desde la adopción de la Ley de Servicio Civil de 1907 se dispuso el ingreso al servicio público mediante examen, no fue hasta la década de los 40's que se logró implantar con éxito un programa de desarrollo y administración de pruebas de ingreso y ascenso (García de Serrano, 1969). El examen desde sus inicios podía ser de comparecencia o de no comparecencia. El primero requiere la presencia del candidato para contestar preguntas o proveer información que luego de ser evaluada por expertos, determinará si éste cualifica para el puesto y la puntuación obtenida. El segundo solo requiere la presentación de documentos que evidencien que el candidato o candidata cumple o excede los requisitos mínimos del puesto a ser cubierto.

Evidentemente el examen de comparecencia supone un mayor rigor en la evaluación de los candidatos por varias razones. Esto debido a que el examen es diseñado por un experto, generalmente un psicólogo industrial o psicómetra que utiliza métodos y técnicas sofisticadas para asegurar que los resultados del examen son valiosos para identificar a los mejores candidatos y candidatas de entre todos los que solicitan. Ese no es el caso del examen sin comparecencia. En este caso, generalmente solo se corrobora el cumplimiento con unos requisitos mínimos a los que se le otorga el mayor peso que usualmente es de entre 70% y 80% del total y el restante 20% al 30% de la puntuación se otorga a la preparación académica y experiencia que posea cada candidato en exceso de la mínima requerida.

El éxito en la selección de personal, según Cirino Gerena (2007-2008) depende de tres factores: la calidad del grupo de personas que solicita; la validez de las pruebas o exámenes; y el nivel de

rigurosidad que se establece con la nota de pase. La calidad de los candidatos que solicitan depende del esfuerzo que se hace en el reclutamiento. La validez se refiere a la capacidad de la prueba para identificar los mejores candidatos y predecir su desempeño futuro. Por eso se considera que el reclutamiento y la selección son los mecanismos de control de calidad más importantes que tiene el gobierno para asegurar que sean las personas más competentes las que ingresen al servicio público. El instrumento por excelencia para discernir entre los candidatos que solicitan empleo, evitando el discrimen ilegal y dando garantías de calidad, es el examen que requiere la comparecencia o la presencia del candidato durante la prueba. Un examen diseñado correctamente, con los niveles de confiabilidad y validez adecuados, permite predecir con un margen de error muy bajo, las probabilidades de éxito de los candidatos, a base de los resultados que éstos obtienen. Así, al colocar los candidatos en el registro utilizando la puntuación del examen como único criterio se elimina la posibilidad de prejuicios, privilegios o discrimen por parte del gobierno.

El uso de exámenes de ingreso de forma generalizada en Puerto Rico tuvo lugar en la década de 1960. En ese momento las funciones de personal estaban centralizadas en la Oficina de Personal del Gobierno. Con grandes dificultades, debido a la escasez de expertos en el diseño de pruebas, inicialmente los exámenes se limitaron a aquellas clases de puestos de mayor demanda. Sin embargo, con gran voluntad del gobierno, la Oficina de Personal logró desarrollar una cadre de expertos en psicometría para dar forma a su prestigiosa unidad de diseño de exámenes. Varios de sus empleados fueron enviados a realizar estudios graduados a prestigiosas universidades de los Estados Unidos con el compromiso de regresar a laborar en la Oficina de Personal. Los primeros psicólogos industriales de Puerto Rico surgieron precisamente de esa iniciativa. Algunos de ellos fueron el Dr. Gabriel Cirino Gerena, el Dr. Wilfredo Vellón, y la Profesora Milagros Guzmán, Los primeros dos, luego de laborar en la Oficina de Personal, eventualmente pasaron a formar parte del Departamento de Psicología de la Universidad de Puerto Rico de donde se jubilaron como Catedráticos. La Profesora Milagros Guzmán dirigió la Oficina de Personal y fue la artífice de la Ley Núm. 5 de 1975, en la cual se definieron las áreas esenciales al principio de mérito y se creó un sistema integrado de personal para toda la Rama Ejecutiva.

El uso de exámenes presenciales para ingreso y ascenso en las clases profesionales le permitió al servicio público contar con las personas de mayor talento disponibles. Los servidores públicos de esa generación dieron prestigio al empleo público y conformaron una clase media profesional que haría posible la modernización de Puerto Rico. Sin embargo, varios eventos contribuirían a eliminar una práctica que le sirvió bien al país. Primero, el control político de los puestos gubernamentales no se limitó a aquellos del servicio de confianza. Los puestos de carrera del servicio público se convirtieron en una atractiva moneda de cambio para obtener el voto, la militancia y el apoyo económico en las contiendas políticas (Caballero Fuentes, pendiente de publicación). En ese sentido, el examen, cuya puntuación determinaba el turno del candidato en el registro, se convirtió en un escollo para poder nombrar a los afiliados o simpatizantes. Segundo, la eliminación de los exámenes se facilitó al reducirle sus recursos económicos a la Oficina Central de Administración de Personal (OCAP) al punto que le resultó imposible retener a sus expertos, quienes recibían tentadoras ofertas de organismos como la *Educational Testing*

*Service* (a cargo de las pruebas del *College Board*), compañías privadas de encuestas (por ejemplo, *Clapp and Maine*), y de la academia. Tercero, la eliminación de la Administración Central y la delegación de los procesos de reclutamiento a las agencias y departamentos permitieron que cada organismo determinara el método de reclutamiento de su preferencia, optando la mayoría por los exámenes sin comparecencia, de diseño más sencillo y adaptable.

Lo cierto es que el examen sin comparecencia se convirtió en la norma para determinar el turno en los registros de ingreso en el servicio público. El escenario más común para los evaluadores de solicitudes de empleo era asignar un 70% de la puntuación si el candidato cumplía los requisitos mínimos. El 30% restante determinaría realmente el turno de los candidatos. Ese 30% por lo general se distribuye en criterios como "más experiencia", "más preparación académica" o ambos. Estos criterios colocan en un virtual empate a la mayoría de los candidatos, por lo que se opta por incluir algún elemento especial adicional como por ejemplo, un curso de computadora o de algún programado, lo que facilita utilizar ese criterio para separar al candidato que se quiere nombrar del resto del grupo. Aún en los casos en que el examen sin comparecencia se utiliza con la mayor buena fe, hay muy poca ciencia en su diseño. Los criterios a los que se le asigna puntuación no son seleccionados por la certeza de que constituyen un buen predictor de éxito. Son seleccionados simplemente porque son de fácil constatación. La experiencia se certifica en un documento emitido por el patrono del candidato. La preparación académica la certifica la institución académica.

La debilidad de los mecanismos de competencia que hemos discutido, se suma a la tendencia que se observa, en particular en las corporaciones públicas, de limitar la competencia por sus puestos vacantes. Esta coincidencia de problemas ciertamente levanta serios cuestionamientos en cuanto a la existencia de un verdadero sistema de mérito en el servicio público puertorriqueño.

### **El reclutamiento de supervisores y gerentes públicos**

Un segundo tema que reviste gran importancia para la productividad del servicio público es el reclutamiento de supervisores y gerentes. Tres de los aspectos más importantes con relación al reclutamiento de los supervisores y directores de carrera son: el modo de reclutamiento, los criterios utilizados para aquilatar las destrezas y habilidades y los instrumentos para medir esos criterios.

En Puerto Rico por lo general, estos puestos del servicio de carrera son cubiertos mediante el ascenso de empleados de la agencia o de la unidad. No obstante, debemos mencionar que existen dos modelos de reclutamiento en el servicio público: uno basado en el puesto y otro basado en la carrera (OECD, 2005). El sistema basado en el puesto es uno abierto, en el cual se selecciona al mejor para el puesto, sin consideración a si es empleado de la agencia o de la unidad. Esto quiere decir que a los candidatos no se les requiere experiencia previa en la unidad o en la agencia, lo que permite competir a personas de otras agencias e incluso del sector privado. En cambio, el sistema basado en la carrera o cerrado, solo permite el ingreso al servicio público en los niveles más bajos, eliminando la posibilidad de que personas fuera de la agencia puedan competir por puestos de supervisión. Se selecciona internamente.

El sistema basado en la carrera fue el más común hasta finales del Siglo XX. Las mayores ventajas que ofrece son la posibilidad de una carrera pública dentro de la agencia y el conocimiento que posee el empleado sobre el trabajo de su unidad. Sin embargo, una desventaja es que se reduce la capacidad de innovación y de incorporar nuevas destrezas y mayor diversidad al interior de las agencias. Esto ha motivado a muchos gobiernos a adoptar sistemas basados en el puesto o sistemas híbridos. De esta forma, se han estado abriendo a competencia más puestos vacantes. En el caso de los puestos de supervisión, este tipo de reclutamiento abierto añade un elemento de competitividad que puede ser saludable pues ningún empleado da por sentado que su ascenso está asegurado, y comprende que será determinado por sus credenciales y sus ejecutorias.

Tradicionalmente se utilizan alguno de tres criterios generales para decidir quien ocupa un puesto de supervisor o gerente público: la antigüedad, la afiliación política o el desempeño como técnico o especialista en el nivel anterior. La profesionalización de la gerencia pública ha sido uno de los elementos más importante de la mayoría de las reformas gubernamentales que persiguen modernizar la gestión pública (CLAD, 2003). Y es que se ha comprendido que son los supervisores y gerentes públicos quienes tienen en sus manos la posibilidad de lograr un mejor gobierno. Son ellos los que deben poseer la autoridad y las destrezas para establecer estándares de cumplimiento, para desarrollar a los subalternos, y para tomar acciones remediales cuando no se alcanzan los estándares. Se ha entendido que el grupo de destrezas y conocimientos necesarios para ser un supervisor competente son distintos al grupo de destrezas y conocimientos que se requieren para ser un buen especialista o técnico. También se ha comprendido que no basta con estar afiliado al partido político de turno, pues su credibilidad como profesional no puede descansar en ese único atributo.

La gerencia pública es la interface entre la política gubernamental y la administración pública (OECD, 2008). La tendencia en los gobiernos modernos ha sido la creación de un nuevo servicio directivo de carrera, separado del servicio de carrera regular y del servicio de confianza, y orientado a la profesionalización de supervisores y gerentes. El nuevo sistema, tomando la experiencia de gobiernos como el federal de los Estados Unidos, el de Reino Unido y más recientemente el de Chile, busca asegurar que únicamente ocuparán puestos de supervisión aquellas personas que posean las habilidades, destrezas y conocimientos necesarios para desempeñarse de forma efectiva. Para viabilizar esa aspiración han creado programas de reclutamiento, capacitación y evaluación para el nuevo servicio.

Los puestos de supervisión han estado bajo acecho del control partidista. En algunos casos se utilizan las reorganizaciones para justificar la remoción de supervisores y directores. En otros casos, simplemente se cambian al servicio de confianza. En cualquiera de estos casos, el resultado es el mismo: una gerencia pública debilitada, con pocas destrezas para el trabajo y con una fuerte presión política sobre sus hombros. Sobre este particular, debemos mencionar que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD por sus siglas en inglés) ha identificado como un indicador de visión estratégica y liderazgo el número de niveles de supervisión que cambian cuando ocurre un cambio de gobierno. Su estudio indica que de los seis niveles superiores de dirección y supervisión encontrados en la mayoría de los gobiernos, hay 11 países en los cuales los directivos no cambian como resultado de un cambio de gobernante. Estos son: Australia, Austria, Canadá, Dinamarca, Estonia, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia y Reino Unido (OECD, 2011),

## Hallazgos

Dieciocho (18) organismos gubernamentales devolvieron el cuestionario sobre prácticas de reclutamiento y selección. Únicamente el Departamento de Salud no lo devolvió. Sin embargo, debemos apuntar que la Universidad de Puerto Rico ofreció datos aplicables únicamente a la Administración Central debido a que no tiene acceso a la información de los once Recintos. En el caso del Departamento de la Familia, la información corresponde a la Administración de Familias y Niños y el Secretariado.

### La Competencia Abierta

Nos interesaba conocer si los organismos públicos encuestados abren a competencia pública sus puestos vacantes. Como mencionamos antes, este es uno de los elementos fundamentales de un sistema de mérito. Les solicitamos la cantidad de convocatorias abiertas y cerradas emitidas en el 2012 y el 2013. La convocatoria abierta es el anuncio e invitación a todos los ciudadanos cualificados que interesen solicitar un puesto en el servicio público. La convocatoria cerrada o interna es aquella que solo puede ser solicitada por empleados que ya están dentro de la organización. Las respuestas confirman la sospecha de las investigadoras en el sentido de que los puestos vacantes de las corporaciones públicas no están siendo abiertos a competencia pública.

Las 18 agencias encuestadas emitieron 3,418 convocatorias entre el 2012 y el 2013. Apenas el 23% de éstas fueron abiertas a competencia pública. En el 77% de las convocatorias emitidas en esos dos años se le permitió competir únicamente a los empleados de los organismos (ver Figura 12).

Al analizar los resultados en mayor detalle, se observa que de las cinco agencias y

departamentos que indicaron haber emitido 111 convocatorias en el 2012, 61 (55%) fueron abiertas y 50 (45%) fueron convocatorias cerradas. En el 2013, las agencias y departamentos reportaron haber emitido 70 convocatorias de las cuales 45 (64%) fueron abiertas y 25 (36%) cerradas. En el caso de las corporaciones públicas, éstas indicaron haber emitido 1,965 convocatorias en el 2012, de las cuales 478 (24%) fueron abiertas y 1,487 (76%) fueron cerradas. También en las

corporaciones públicas, en el 2013 emitieron 1,270 convocatorias, de las cuales apenas 217 (17%) eran abiertas a todos los ciudadanos, mientras que 1,053 (83%) fueron cerradas. En el caso de las



corporaciones públicas, en el 2013, apenas el 17% de los puestos vacantes fueron abiertos a competencia externa. La situación no es igual para todas las corporaciones, tal como se observa en la Figura 12. Por ejemplo, en el caso de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de los 197 puestos cubiertos entre el 2012 y el 2013, en todos se convocó únicamente al personal de la corporación. Esto significa que no se le dio la oportunidad de competir a la ciudadanía en ninguna de esas 197 oportunidades. En la Autoridad de Energía Eléctrica de los 2,105 puestos convocados en los dos años, 143 (7%) fueron convocados externamente y 1,962 (93%) fueron convocados internamente. Los datos ofrecidos por la Universidad de Puerto Rico correspondieron únicamente a la Administración Central, la cual no es representativa del sistema. Sin embargo, un examen de las últimas 20 convocatorias divulgadas a través del sistema de intranet nos permite observar que solo una fue abierta a todos los ciudadanos. El Banco Gubernamental de Fomento no ofreció información sobre el número de convocatorias cerradas. Solo informó el número de convocatorias abiertas.

### **Los Exámenes**

Quisimos conocer qué método utilizaban los organismos gubernamentales de la muestra para aquilatar los méritos de los candidatos y asignar los turnos en el registro de elegibles. Hemos mencionado antes que el examen de ingreso debe permitir identificar a los mejores candidatos de entre todos los que solicitan; y predecir el desempeño que se espera de éstos. Por esa razón, generalmente se recurre al diseño de exámenes que permitan, con un alto grado de confiabilidad y validez, identificar a los cinco (quinta) o diez (décima) mejores de todos los candidatos que solicitan.

De los 18 organismos que contestaron, 13 (72%) indicaron que utilizan la evaluación de preparación académica y años de experiencia, lo que también se conoce como el examen sin comparecencia, para cualificar al candidato o establecer su turno en el registro de candidatos elegibles. En cambio, una sola agencia indicó que utiliza el examen escrito para esos propósitos. Tres organismos indicaron que utilizan una entrevista y un organismo indicó que utiliza otro tipo de examen. 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.

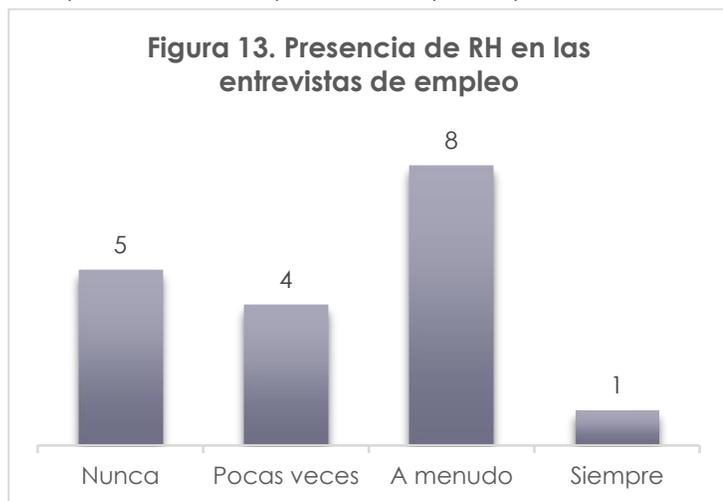
### **La ausencia de discrimen**

Al indagar sobre los procesos de selección, les preguntamos a los funcionarios de recursos humanos de esos organismos gubernamentales la frecuencia con la cual había representación de su oficina en las entrevistas de selección.

La pregunta obedece a que el personal de recursos humanos por lo general posee un mayor conocimiento de las prácticas discriminatorias (preguntas sobre el estado civil, las condiciones de salud, relación con ciertas personas vinculadas a la actividad política, entre otros). Por ello, la presencia de estos empleados se espera que reduzca la posibilidad de preguntas discriminatorias o inapropiadas durante la entrevista. Solo una corporación pública, la Autoridad de Carreteras, indicó que siempre tenía representación de la oficina de recursos humanos. En cambio, ocho organismos (tres agencias y cinco corporaciones públicas) indicaron que su personal de recursos humanos participa “a menudo” de las entrevistas. De los nueve organismos restantes, cinco (5) indicaron que “nunca” participan en las entrevistas de selección y cuatro (4) indicaron que “pocas veces”. Los seis que indicaron que nunca participan son cuatro corporaciones públicas y una agencia o departamento.

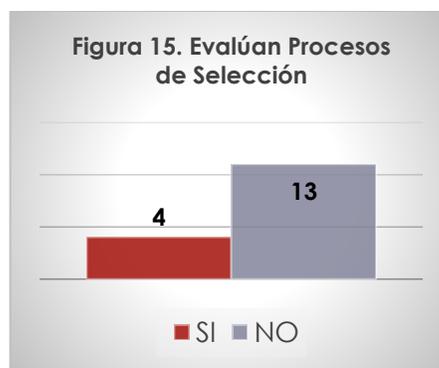
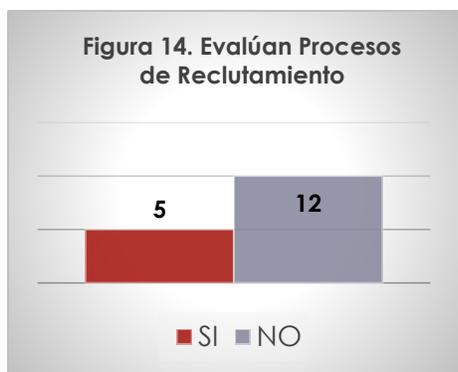
### **La efectividad de la gestión de recursos humanos**

La evaluación de los procesos de reclutamiento y selección es indispensable para asegurar que los métodos que se utilizan contribuyen al ingreso o ascenso de los mejores candidatos. Los procesos de reclutamiento pueden ser evaluados a través de encuestas de satisfacción de



los entrevistadores con la calidad de los candidatos o la cercanía de éstos al perfil del puesto. En el caso de los procesos de selección, por lo general se utilizan dos métodos de evaluación, ambos con distinto grado de rigor: la correlación entre el turno del candidato en el registro con la puntuación obtenida en la evaluación de desempeño; y el nivel de satisfacción del supervisor con el desempeño del empleado. La correlación de puntajes es el método comúnmente utilizado para corroborar la validez de los instrumentos de selección por parte de expertos en medición y desarrollo de exámenes. En cambio, la entrevista de satisfacción, es utilizada por las propias oficinas de recursos humanos.

Les preguntamos a los funcionarios de recursos humanos si evaluaban sus programas de reclutamiento y selección y de los 17 organismos que contestaron la pregunta, cinco contestaron que evalúan sus procesos de reclutamiento y cuatro indicaron que evalúan sus procesos de selección (Figuras 14 y 15). Los funcionarios restantes indicaron que no evalúan sus procesos de reclutamiento (12) ni de selección (13). De los cinco organismos que indicaron que evalúan sus procesos de reclutamiento, cuatro son corporaciones públicas y una es una agencia o departamento. De los cuatro organismos que dijeron que evalúan los programas de selección, tres son corporaciones públicas y una es agencia o departamento.



Ante la ausencia de evaluación de los procesos de reclutamiento y selección las oficinas de recursos humanos no tienen modo de conocer si los métodos y técnicas que utilizan les permiten identificar a los mejores candidatos para los puestos vacantes. Aún en el caso de la selección de un buen candidato, no existe garantía de que éste fue realmente el mejor de todos los que compitieron.

Finalmente, les preguntamos cuán seguros se sentían que sus procesos de recursos humanos les permitían seleccionar a los mejores candidatos. Doce de los representantes de los organismos indicaron sentirse "bastante seguros", Solo cuatro (4) indicaron sentirse "muy seguros". Dos expresaron no estar seguros de la efectividad de sus sistemas.

### **El reclutamiento de supervisores y gerentes**

La ausencia de sistemas de recursos humanos especialmente diseñados para atender las peculiaridades de los puestos de supervisión y gestión pública es notable en el servicio público. La Ley 184 no distingue entre el personal supervisor y el no supervisor. Por esa razón, se utilizan los mismos métodos y técnicas para el reclutamiento de supervisores y no supervisores. Este es posiblemente una de las principales causas de los problemas de productividad del servicio público. El supervisor es responsable por la calidad del trabajo de su grupo, también es responsable por el cumplimiento con las leyes y reglamentos. Es igualmente, la persona llamada a identificar las necesidades de capacitación de los supervisados y las oportunidades para lograr su desarrollo óptimo. Si los criterios de selección de supervisores y gerentes solo toman en cuenta la experiencia en los aspectos técnicos del trabajo, ignorando la importancia de la relación supervisor - supervisado, será muy difícil lograr un alto nivel de rendimiento.

### **Recomendaciones**

Las siguientes recomendaciones deben contribuir a fortalecer no solo el proceso de reclutamiento en el servicio público, sino el propio servicio público.

- Disponer mediante ley, aplicable a todos los organismos gubernamentales de la Rama Ejecutiva, la obligatoriedad de abrir sus convocatorias a la libre competencia. Deberá considerarse una excepción, la emisión de convocatorias internas. En todo caso, las excepciones serán evaluadas por el organismo responsable de velar por el cumplimiento del mérito, el cual emitirá las normas aplicables.

- Disponer mediante ley que ningún empleado por contrato, transitorio o temporero, de agencias, departamentos o corporaciones públicas podrá ocupar un puesto permanente sin haber competido por el mismo.
- Reafirmar, mediante ley, que el principio de mérito, especialmente, lo relacionado con el ingreso y ascenso en el servicio público, no podrá ser materia de negociación.
- Requerir, mediante ley, el establecimiento de un programa de exámenes de ingreso y ascenso en el servicio público, que garantice la igualdad de oportunidades y la mayor confiabilidad y validez al seleccionar a las mejores personas para los puestos del servicio público. Disponer que inicialmente se establezca una alianza entre el gobierno y alguna entidad no gubernamental, ampliamente reconocida en el campo del diseño de pruebas, que ofrezca a la ciudadanía la confianza en que los exámenes y resultados están libres de manipulación por parte de personas inescrupulosas. De esta forma, se le devuelve al país la confianza en que los servidores públicos seleccionados son aquellos hombres y mujeres más talentosas disponibles.
- Fortalecer las destrezas del personal de recursos humanos en los aspectos de análisis del trabajo, desarrollo de perfiles ocupacionales, y evaluación de programas.
- Desarrollar los instrumentos necesarios para identificar a los mejores candidatos para la supervisión y gestión pública. El reclutamiento de supervisores y gerentes debe ser condicionado a que los candidatos se sometan a un examen, diseñado por expertos, que compruebe que tienen el potencial para ser supervisores exitosos. Más aún, los actuales supervisores y gerentes públicos deben ser sometidos al proceso para validar sus competencias. El proceso de reclutamiento debe extenderse hasta tanto el candidato seleccionado complete su capacitación como supervisor o gerente público.
- Crear, por ley, el Servicio Directivo de Carrera, compuesto por un cuerpo de profesionales altamente competentes, cualificados mediante examen y certificados mediante un riguroso programa de capacitación. Como parte de este esfuerzo debe considerarse a los supervisores actuales y someterlos al mismo proceso. Si el resultado en el instrumento de medición o en el programa gerencial fuera desfavorable el empleado tendrá la opción de reubicarse en funciones que no incluyan supervisión o iniciar en un periodo de prueba o probatoria, en el cual se capacitará y será evaluado nuevamente. De no alcanzar los resultados esperados, tendría que ser reubicado a un puesto que no contemple la supervisión. Consistente con lo anterior, es indispensable establecer una estructura de clases y sueldos para personal directivo y de supervisión.
- Un asunto o controversia que requiere estudio y ponderación es la definición del primer nivel de supervisión a nivel gubernamental. El servicio de confianza no debe extenderse más allá de los puestos de asesoramiento directo al jefe. No deben existir puestos de confianza en un tercer nivel jerárquico pues generalmente usurpan funciones de carrera.
- Las estructuras de clases a desarrollarse deben reducir al mínimo la línea tradicional de ascenso en el servicio público. Los requisitos mínimos para un puesto de supervisor no deben requerir experiencia en puestos que corresponden a la unidad apropiada. Este requisito tiene el efecto de limitar significativamente la competencia pues solo podrán competir aquellos empleados que ya están en la agencia o corporación, fomentando

un excesivo “in-breeding” que puede llevar a la complacencia y a la pérdida de productividad. Los nuevos requisitos mínimos deben enfocarse en la formación académica, años de experiencia (en lugar de la clasificación de la experiencia) y en la aprobación de los exámenes que se determinen requerir.

- La capacitación y el desarrollo constituirán el componente más importante del nuevo servicio de dirección de carrera. Toda persona que se inicia en un cargo de supervisión necesita desarrollar destrezas que le permitan desempeñarlo con éxito. Desafortunadamente, para la mayoría este proceso de aprendizaje se completa a mediante ensayo y error. Es importante eliminar esta práctica, pues la capacitación y desarrollo de nuestros supervisores y gerentes definirá la gobernabilidad del país. Este componente es esencial para que la estructura gubernamental funcione. El resultado de este esfuerzo definirá el futuro de nuestra gerencia pública.
- La base del programa de capacitación y desarrollo lo constituirá el instrumento de medición que se desarrolle para identificar los candidatos idóneos para la supervisión y gerencia pública.

#### **4. Administración de los asuntos de mérito y recursos humanos**

La gerencia de recursos humanos puede definirse como administrar una organización con las personas que la integran (Chiavenato, 2009). La esencia de la gerencia de recursos humanos es reunir personas competentes y diferentes para lograr un propósito común (Bohlander, 2013). La función de recursos humanos como componente estratégico en cualquier organización, empresa o institución exitosa se organiza en una Oficina que responde al ejecutivo principal y es liderada por un profesional de recursos humanos de primer orden.

Los propósitos de esta investigación no incluían un análisis de la situación de la Oficina de Recursos Humanos del gobierno. Sin embargo, el tema surgió con gran fuerza durante los grupos focales. Ante esa realidad resulta imposible obviarlo. Reconocemos y destacamos que el tema de la Oficina debe ser objeto de una investigación particular.

Desde su creación en 1947 hasta la década del 60, la Oficina de Personal del Gobierno de Puerto Rico fue referente y garante del principio de mérito. El éxito de la Oficina en promover un servicio público de primera estuvo apoyado en un sistema de exámenes de comparecencia para ingreso al servicio público. Los responsables por ese programa de exámenes eran en gran parte participantes del excelente programa de becas que administraba la Oficina. Ese programa incentivaba a jóvenes y empleados públicos con interés en completar estudios graduados en materias o campos de demostrada dificultad en el reclutamiento. Periódicamente, la Oficina incluía entre las becas a concederse algunas para maestrías en psicometría. Una vez los becados completaban su programa de estudios se integraban a la División de Desarrollo de Pruebas e Instrumentos de Medición de la Oficina. A finales de la década del 60 la Oficina comenzó un uso incremental de los exámenes sin comparecencia en su modalidad de evaluaciones de la preparación y experiencia de los candidatos a empleo en el servicio público, en lugar de los exámenes escritos.

A mitad de la década del 70, el limitado alcance de la Oficina a solo una tercera parte del servicio público, unido a otras consideraciones, requirió la aprobación de un nuevo estatuto: Ley 5 – 1975. Esta Ley extendió el principio de mérito a todo el servicio público. La jurisdicción de la Oficina de Personal re denominada en esa Ley como Oficina Central de Administración de Personal (OCAP) fue una de mayor amplitud y alcance. La Ley 5 creó sistemas autónomos de personal en cada agencia y los denominó administradores individuales. A cada administrador individual se le facultó para desarrollar su reglamentación y planes de clasificación los cuales requerían aprobación de la Oficina. En el área de reclutamiento la autonomía de los administradores individuales fue absoluta. A partir de 1991 todas las agencias se convirtieron en administradores individuales.

En una aparente contradicción mientras se amplió la cobertura del principio de mérito y la jurisdicción de la Oficina, el programa de reclutamiento basado en exámenes hasta entonces centralizado y de alta efectividad fue perdiendo gradualmente su alcance e influencia. La Oficina fue incapaz de influenciar o persuadir a las agencias del beneficio de incorporar los exámenes de comparecencia a los procesos de reclutamiento y selección.

Podemos trazar un paralelismo entre la disminución del programa de exámenes y un aumento en la desconfianza del país en su servicio público, lo que es perfectamente explicable: la esencia del mérito es la calidad del proceso de reclutamiento y selección. Cuando el favoritismo y el patronazgo determinan el reclutamiento de personal en el servicio público, el país lo advierte y crece la desconfianza. A la eliminación progresiva del programa de exámenes se añadió, una reducción significativa en los requisitos de divulgación de las oportunidades de ingreso al servicio público. Más adelante se facultó a la Oficina a cobrar por sus servicios.

En 1998 se autorizó la organización de sindicatos y la negociación colectiva en las agencias del gobierno central mediante la Ley 45 – 1998. Esa Ley dispuso que la Oficina puede representar a las agencias de la Rama Ejecutiva en todas las áreas relacionadas con sus asuntos laborales. Como parte de su asesoramiento, la Oficina tiene la responsabilidad de coordinar y supervisar la creación y funcionamiento de un Comité de Negociación compuesto por su personal y aquellos milos que designe la Oficina de Gerencia y Presupuesto. Además, debe realizar estudios comparativos de convenios colectivos y ofrecer adiestramientos en el área laboral.

### **Ley 184- 2004**

La ley de personal vigente, Ley 184- 2004, conceptualizó la Oficina como un ente facilitador de la gerencia de recursos humanos y promotor de investigaciones e innovación en materia de recursos humanos. La ley propone una Oficina de alta innovación y tecnología dirigida a identificar nuevos programas y procesos de gerencia de recursos humanos para colocarlos a la disposición de las agencias y ser utilizados por éstas a su discreción.

La Ley 184 le asignó Nuevas Funciones a la Oficina, entre otras:

- Crear una unidad de investigación y desarrollo dirigida a identificar innovaciones, generar nuevos conocimientos y nuevos programas en administración de recursos humanos incluyendo la incorporación de la tecnología de informática.
- Requerir a todos los componentes gubernamentales de las tres ramas de gobierno, información necesaria para desarrollar y mantener actualizado un sistema de información sobre el estado del sistema de administración de recursos humanos y la composición de la fuerza laboral del sector público.
- Administrar el directorio de ocupaciones y clases del servicio público.
- Este directorio al concretarse permitirá a todos los interesados acceder de inmediato a todas las clases del servicio público debidamente organizados por grupo ocupacional.
- Promover la mediación como mecanismo para solucionar disputas.

Las nuevas funciones y facultades de la Oficina se añadían a sus tareas tradicionales de supervisar la administración del sistema, promulgar normas y directrices, auditar el cumplimiento de la ley, asesorar a las agencias y atender los asuntos relacionados con las disposiciones sobre habilitación y prohibición.

Para facilitar que la Oficina asumiera sus nuevas tareas y facultades se le eliminó toda tarea operacional centralizada incluyendo la aprobación de planes de clasificación y retribución y reglamentos. En el nuevo esquema cada Administrador Individual aprobaría su propia reglamentación y planes de clasificación y retribución. Como parte del nuevo diseño se eliminó la facultad que tenía la Oficina de cobrar por sus servicios. En 2004 se entendió la Oficina debía ejercer sus deberes ministeriales de asesoramiento y capacitación sin cobrar por los mismos.

Las 21 enmiendas introducidas a la Ley 184 desde su aprobación hasta el 22 de agosto de 2012, fecha de la más reciente enmienda, han derrotado el propósito que llevó a su aprobación. Las enmiendas han estado esencialmente dirigidas a reinstalarle a la Oficina las funciones operacionales de aprobar planes de clasificación y reglamentos, minar las facultades concedidas a cada autoridad nominadora respecto de su sistema de gerencia de recursos humanos y facultar nuevamente a la OICALRH para cobrar por sus servicios.

### **Hallazgos**

En los grupos focales, los Directores de Recursos Humanos de los organismos participantes en el estudio expresaron que:

- existe una gran insatisfacción por los servicios de la Oficina en términos de la calidad del asesoramiento y la tardanza en proveerlo.
- la impresión generalizada es que la Oficina está guiada esencialmente por el interés económico y no por el servicio. La Oficina tiene su lista de precios y cobra hasta por verificar si los nuevos empleados de las agencias figuran en el registro de empleados destituidos, que por mandato de Ley mantiene OICALRH.
- la Oficina es inflexible y en ocasiones arbitraria en autorizarle a organizar sus propias actividades de capacitación y desarrollo a base de su realidad económica aun cuando éstas no impliquen costo para las agencias. Esta posición es una de las que mayor

disgusto genera. Especialmente, porque en la mayoría de las instancias las actividades que provee la Oficina no resultan costo efectivas en términos de contenido, disponibilidad y costo.

- la Oficina perdió su pertinencia y relevancia para las agencias y corporaciones y pretende imponerse mediante legislación en lugar de por su calidad y accesibilidad.
- después de 10 años de vigencia de la Ley 184- 2004 todavía la Oficina no ha cumplido con las funciones nuevas más importantes y que marcarían un salto cualitativo en su gestión: la unidad de investigación y desarrollo de los recursos humanos y el sistema de información de recursos humanos del servicio público.
- debe ser un facilitador, pero se ha convertido en un escollo.

A propósito de la irrelevancia o pérdida de pertinencia de la Oficina, destacamos varios ejemplos en extremo reveladores. Durante la implantación de la Ley 7 - 2009 fue necesario crear a nivel del Banco Gubernamental de Fomento una base de datos sobre los empleados del gobierno central ante la ausencia de información sobre la fuerza trabajadora en el servicio público. Además, y tratándose de un proceso de cesantías la Oficina de Personal fue obviada del proceso. Una situación muy similar ocurrió recientemente, esta vez en el proceso de negociación del gobierno con los representantes de los sindicatos organizados por la Ley 45. El grupo que representó al gobierno incluyó funcionarios de la Oficina del Gobernador, al Secretario del Trabajo y Recursos Humanos y al Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto. La OICALARH no estuvo representada. Esta omisión de la representación de la Oficina ocurre aun cuando la Ley 45 le da el mandato de asesorar a las agencias en el proceso de negociación colectiva. De igual modo, la Oficina es el gran ausente en la discusión de temas esenciales al servicio público como la equidad salarial, la equidad de género, el fortalecimiento de los sistemas de mérito y la planificación estratégica de los recursos humanos.

Los resultados de esta investigación establecen meridianamente claro cuan alejada está la Oficina del cumplimiento de sus deberes ministeriales y de la protección del principio de mérito.

### **Recomendaciones**

- Es imperativo fortalecer la administración de recursos humanos en sus fases técnicas y en el asesoramiento pro activo a las agencias, mientras simultáneamente se establece un organismo que tenga como responsabilidad esencial la protección del mérito y la competencia abierta y justa. En esa dirección proponemos:
- Separar las funciones técnicas y operacionales de las funciones protectoras del mérito.
- Transferir las funciones técnicas y operacionales de la OICALARH a la Oficina de Gerencia y Presupuesto.
- El asesoramiento y la capacitación se ofrecerán sin costo para las agencias.
- Disponer la creación de una Comisión para la Protección del Mérito con la responsabilidad primaria de realizar estudios para determinar el cumplimiento por parte de las agencias con el principio de mérito y para adjudicar querrelas sobre prácticas contrarias al principio de mérito llevadas a cabo por las agencias.

En el esquema organizacional propuesto la administración de la Ley 184 – 2004 se transfiere a la Oficina de Gerencia y Presupuesto. La Oficina para la Administración de los Recursos Humanos del Servicio Público se convierte en el Programa de Administración de los Recursos Humanos del Servicio Público de la OGP. La Comisión Protectora del Mérito propuesta será el garante del principio de mérito y tendrá jurisdicción para atender querrelas de violación al principio de mérito, y para realizar estudios sobre el cumplimiento por las agencias con el principio de mérito, incluido el Programa Administración de los Recursos Humanos del Servicio Público.

## **Conclusión**

La búsqueda de mayor productividad en el servicio público indudablemente requiere examinar el funcionamiento de los sistemas de administración de los recursos humanos. Los sistemas de mérito, en general, se caracterizan por la competencia abierta, la cual garantiza a todos los ciudadanos cualificados que así lo deseen, optar por un puesto en el servicio público de su país con consideración únicamente a sus capacidades. En Puerto Rico, desde 1907 se dispuso el mérito como el criterio rector de las decisiones de ingreso y ascenso en el servicio público. Desde entonces el discurso oficial es que nuestro gobierno se rige por el principio de mérito. Sin embargo, hace mucho que por lo bajo se cuestiona la veracidad de ese discurso. Se pone en duda que cualquier ciudadano talentoso, por razón de su capacidad excepcional, pueda obtener un empleo o ascender dentro del servicio público. Los resultados de este estudio confirman esos rumores.

No puede haber un sistema de mérito donde no hay competencia abierta por los puestos públicos. Tampoco se puede reclamar que existe un sistema de mérito si los instrumentos que se utilizan para seleccionar a los servidores públicos no miden el talento. No es posible que exista un sistema de mérito cuando no podemos asegurar que los instrumentos y mecanismos que se utilizan, aseguran la mejor selección. Entonces debemos concluir que aun cuando los organismos públicos cuentan con personal comprometido con el cumplimiento de las leyes y reglamentos de recursos humanos, los instrumentos incorrectos, la cultura organizacional y las presiones externas han derrotado el propósito de los mismos.

Si el ingreso al servicio público es esencial para un gobierno productivo, ofrecer condiciones retributivas justas es indispensable para sostener la motivación y el compromiso a lo largo de una carrera pública de 40 años. La equidad y la justicia de los sistemas de retribución se ha visto comprometida por leyes, reglamentos y decisiones que sin proponérselo han creado grandes brechas entre agencias, departamentos y corporaciones, sin otra justificación que la aparente solvencia fiscal de las que ofrecen los mejores salarios y beneficios. Los salarios deben reflejar el valor que nuestra sociedad le otorga al trabajo que se realiza. De otro modo, el gobierno inadvertidamente se convierte en el promotor de la pérdida de talento de profesionales necesarios para el funcionamiento de nuestra sociedad, tales como los maestros y las enfermeras.

Luego de haber descrito el desolador estado de los sistemas de mérito, debemos consignar que las oportunidades siempre son tan grandes como los desafíos a los que nos enfrentamos. Quedarnos cruzados de brazos ante el problema no es opción. Puerto Rico necesita un servicio

público sólido, motivado y productivo. Es obligación de los cuerpos legislativos crear los mecanismos para ello. Esos mecanismos deben propiciar un corte entre lo que hemos conocido como servicio público hasta ahora, y lo que debe ser el servicio público del siglo XXI.

Para asegurar que las medidas que se tomen rindan los resultados esperados, es indispensable que el gobierno de Puerto Rico se coloque a la par con otros gobiernos democráticos y se abra al escrutinio público. Esa es el arma más efectiva contra la corrupción, el engaño y el mal gobierno. Es la única arma que tiene el Pueblo para evitar que las futuras generaciones deban enfrentar una crisis como la actual, exacerbada en parte por las malas acciones y las inacciones de algunos líderes gubernamentales. En ese sentido, la transparencia en los procesos decisionales de ingreso y ascenso en el servicio público debe ser el primer paso hacia una transformación en la relación entre el gobierno y sus ciudadanos.

## Referencias

Becker, B., Huselid, M. y Ulrich, D. (2001). **The HR Scorecard**. Boston: Harvard Business Press.

Bohlander, George, & Snell, Scott. (2013). **Administración de los recursos humanos** (14 ed.). México: Cengage Learning Editores.

Brannick, M., Levine, E. y Morgeson, F. (2007). **Job and Work Analysis**. Los Angeles: Sage Publications.

Cartier-Bresson, J. (2010). Dinero y política: un esbozo analítico acerca de la economía política del clientelismo. **Nueva Sociedad**, 225(enero-febrero), 86–103.

Chiavenato, Idalberto. (2009). **Administración de Recursos Humanos: el capital humano de las organizaciones** (8 ed.). México: McGraw Hill Interamericana.

CLAD. (2003). **Carta Iberoamericana de la Función Pública**. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública Y Reforma Del Estado, CLAD. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, CLAD. Retrieved from [www.clad/ve.org](http://www.clad/ve.org)

Cordero Nieves, Y. (2010). La evaluación del desempeño en el sector gubernamental. **Revista de Ciencias Sociales**. 22. 8-33.

Cordero Nieves, Y. (2012). El discrimen político en el empleo público. En Colón Morera y Alegría Ortega (Eds), **Puerto Rico y los Derechos Humanos: Una Intersección plural**. San Juan: Ediciones Callejón. 349-368

Enchautegui, M. E. (2010). **Modalidades de la corrupción gubernamental: Perspectivas de los empleados públicos**. Proyecto sobre el mal uso de los recursos del gobierno. Oficina del Contralor de Puerto Rico.

- Foster, M. (2005). Effective Job Analysis Methods. En Condrey S. (Ed) **Handbook of Human Resource Management in Government**. San Francisco: Jossey-Bass. 528-555.
- García de Serrano, Irma. (1969). **La Selección de Personal en el Servicio Público Puertorriqueño**. San Juan: Editorial Universitaria.
- House of Commons. (1854). **Report on the Organization of the Permanent Civil Service**.
- Ippolito-O'Donnell, G. (2008). La subversión del espacio público en América Latina. **Metapolítica**, 12(57), 56–63.
- IEPR (2014). **Estadísticas de Puestos Ocupados en el Gobierno**, Junio 2014. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. Accedido el 20 de septiembre de 2014 en [http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/Estadisticas/InventariodeEstadisticas/tabid/186/ctl/view\\_detail/mid/775/report\\_id/3becf231-33ec-4525-a56f-e8a72d8a8b84/Default.aspx](http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/Estadisticas/InventariodeEstadisticas/tabid/186/ctl/view_detail/mid/775/report_id/3becf231-33ec-4525-a56f-e8a72d8a8b84/Default.aspx)
- Koven, S. G. (2007). Patronage in the Commonwealth of Kentucky. **Public Integrity**, 9(3), 285–299.
- OECD. (2005). **Trends in human resources management policies in OECD countries: An analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management**. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- OECD. (2008). **The State of the Public Service**. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- OGP (2014). **Recursos Humanos por Agencia, Años Fiscales 2012 al 2015**. Oficina de Gerencia y Presupuesto, Documento de Presupuesto.
- ORHELA (2008). **Estudio Comparativo de Clases y Series de Clases de Puestos en las Agencias de Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico**. Abril de 2008. Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1993). **Reinventing Government**. New York: Plume.
- Singh, P. (2008). Job analysis for a changing workplace. **Human Resource Management Review**, 18(2), 87–99.
- Stahl, O. G. (1956). **Public Personnel Administration** (4th Ed.). New York: Harper & Brothers.
- Taylor, F.W. (2009). **The Principles of Scientific Management**. Digireads.com Publishing.
- UK Civil Service Commission. (2014). **Recruitment Principles** (pp. 1–11). London.

US Merit Systems Protection Board. (2011). **Prohibited Personnel Practices: Employee perceptions.**

## Apéndice A – Número de puestos ocupados por entidad participante en junio de 2014

ENTIDAD	PUESTOS OCUPADOS
1. Departamento de Educación	55,529
2. Departamento de la Familia*	3,341
3. Departamento de Corrección	7,731
4. Departamento de Hacienda	2,246
5. Departamento de Transportación y Obras Públicas	1,605
6. Departamento de Recursos Naturales y Ambiente	1,016
7. Policía de Puerto Rico	15,353
8. Autoridad de Acueductos y Alcantarillados	5,078
9. Autoridad de Energía Eléctrica	7,678
10. Autoridad de Carreteras	1,614
11. Autoridad de Edificios Públicos	1,306
12. Autoridad Metropolitana de Autobuses	903
13. Administración de Servicios Médicos	1,965
14. Fomento Económico	278
15. Banco Gubernamental de Fomento	256
16. Corporación Comercio y Exportación	146
17. Corporación del Fondo del Seguro del Estado	3,248
18. Universidad de Puerto Rico**	380
<b>TOTAL</b>	<b>109,673</b>

\* Incluye únicamente Secretaría de la Familia y ADFAM

\*\* Incluye únicamente la Administración Central

Fuente: IEPR (2014). Estadísticas de Puestos Ocupados en Gobierno, Junio 2014.

## Apéndice B

### Tabla de Clases y Cantidad de equivalencias

Clase	Cantidad de equivalencias (número de Agencias con clases equivalentes)	Distintos títulos que usan las clases equivalentes
<b>1. Técnico en Sistemas de Oficina II</b>	76% de equivalencia (55 agencias)	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Asistente de Servicios Administrativos</li> <li><input type="radio"/> Asistente en Administración de Sistemas De Oficina II</li> <li><input type="radio"/> Asistente de Sistemas de Oficina II</li> <li><input type="radio"/> Secretaria (O)</li> <li><input type="radio"/> Secretaria II</li> <li><input type="radio"/> Secretaria Administrativa</li> <li><input type="radio"/> Secretaria (O) Administrativa (O) I</li> <li><input type="radio"/> Secretaria (O) Administrativa (O) II</li> <li><input type="radio"/> Secretaria (O) De La Unidad Laboral I</li> <li><input type="radio"/> Técnico (A) de Sistemas De Oficina (U)</li> <li><input type="radio"/> Técnico en Administración de Sistemas de Oficina II (U)</li> <li><input type="radio"/> Técnico (A) en Sistemas De Oficina</li> <li><input type="radio"/> Técnico de Sistemas De Oficina II</li> </ul> <p style="text-align: center;">13</p>
<b>2. Auxiliar en Sistema de Oficinas I</b>	75% de equivalencia (54 agencias)	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Asistente de Servicios De Oficina</li> <li><input type="radio"/> Auxiliar de Sistemas De Oficinista I</li> <li><input type="radio"/> Auxiliar de Sistemas De Oficina I</li> <li><input type="radio"/> Auxiliar en Sistemas De Oficina</li> <li><input type="radio"/> Auxiliar en Administración De Sistemas de Oficina I (U)</li> <li><input type="radio"/> Oficinista Dactilógrafo (A)</li> <li><input type="radio"/> Oficinista Dactilógrafo I</li> <li><input type="radio"/> Oficinista Dactilógrafo (A) I</li> <li><input type="radio"/> Oficina Mecanógrafo I</li> </ul> <p style="text-align: center;">9</p>
<b>3. Técnico en Sistemas de Oficina I</b>	67% de equivalencia (48 agencias)	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Asistente en Administración De Sistemas De Oficina I</li> <li><input type="radio"/> Asistente de Sistemas De Oficina I</li> <li><input type="radio"/> Secretaria I</li> <li><input type="radio"/> Secretaria (O) Administrativa (O) I</li> <li><input type="radio"/> Técnico de Sistemas De Oficina</li> <li><input type="radio"/> Técnico de Sistemas De Oficinas I</li> <li><input type="radio"/> Técnica (O) de Sistemas De Oficina I</li> <li><input type="radio"/> Técnico en Administración De Sistemas De Oficina I (U)</li> </ul> <p style="text-align: center;">8</p>
<b>4. Administrador de Sistemas de Oficina I</b>	64% de equivalencia (46 agencias)	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Administrador (A) de Sistemas De Oficina</li> <li><input type="radio"/> Administrador (A) de Sistemas De Oficina</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>Legal</li> <li><input type="radio"/> Administrador (A) de Sistemas De Oficina I</li> <li><input type="radio"/> Administrador (A) de Sistemas De Oficina I (G)</li> <li><input type="radio"/> Administrador (A) en Sistemas De Oficina I</li> <li><input type="radio"/> Secretaria Ejecutiva</li> <li><input type="radio"/> Secretaria (O) Ejecutiva (O) I</li> <li><input type="radio"/> Secretaria Administrativa I</li> <li><input type="radio"/> Secretaria (O) Administrativa (O) II</li> <li><input type="radio"/> Secretaria (O) Administrativa (A) III</li> <li><input type="radio"/> Secretaria Administrativa III (U)</li> <li><input type="radio"/> Secretaria V</li> </ul>
			12
<b>5. Oficinista II</b>	61% de equivalencia (44 agencias)	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Auxiliar de Representante De Servicios Internos II</li> <li><input type="radio"/> Auxiliar Administrativo (A) II</li> <li><input type="radio"/> Encargado (A) De Archivo</li> <li><input type="radio"/> Oficinista</li> <li><input type="radio"/> Oficinista II (U)</li> <li><input type="radio"/> Oficinista de La Unidad Laboral</li> <li><input type="radio"/> Oficinista de Disposición De Documentos</li> </ul>	7
<b>6. Auxiliar en Sistemas de Oficina II</b>	61% de equivalencia (44 agencias)	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Oficinista Dactilógrafo II</li> <li><input type="radio"/> Oficinista Mecnógrafo</li> <li><input type="radio"/> Oficinista Mecnógrafo II</li> <li><input type="radio"/> Oficinista Mecnógrafo (A) II</li> <li><input type="radio"/> Oficinista Mecnógrafo III</li> <li><input type="radio"/> Asistente de Sistemas De Oficina II</li> <li><input type="radio"/> Auxiliar en Sistemas De Oficina</li> <li><input type="radio"/> Auxiliar de Sistemas De Oficina II</li> <li><input type="radio"/> Auxiliar de Sistemas De Oficina II (U)</li> <li><input type="radio"/> Auxiliar en Administración De Sistemas de Oficina II (U)</li> </ul>	10
<b>7. Oficinista I</b>	61% de equivalencia (44 agencias)	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Oficinista</li> <li><input type="radio"/> Oficinista (U)</li> <li><input type="radio"/> Oficinista I (U)</li> <li><input type="radio"/> Oficinista Administrativo (A) I</li> <li><input type="radio"/> Asistente de Servicios De Oficina</li> <li><input type="radio"/> Auxiliar de Servicios</li> <li><input type="radio"/> Auxiliar de Representante De Servicios Internos I</li> <li><input type="radio"/> Auxiliar Administrativo (A) I</li> </ul>	8
<b>8. Administrador de Sistemas de Oficina II</b>	49% de equivalencia (35 agencias)	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="radio"/> Administrador (A) de Sistemas De Oficina II (G)</li> <li><input type="radio"/> Administrador de Sistemas De Oficina</li> <li><input type="radio"/> Administrador (A) de Sistemas De Oficina</li> </ul>	

			Legal
		<input type="radio"/>	Secretaria (O) Administrativa (O)
		<input type="radio"/>	Secretaria Administrativa II
		<input type="radio"/>	Secretaria (O) Ejecutiva (O) II
		<input type="radio"/>	Secretaria (O) Ejecutiva (O)
		<input type="radio"/>	Secretaria (O) de La Unidad Laboral III
		<input type="radio"/>	Secretaria Legal
			9
<b>9. Asistente en Servicios de Oficina</b>	47% de equivalencia (34 agencias)	<input type="radio"/>	Auxiliar De Sistemas De Oficina
		<input type="radio"/>	Auxiliar De Sistemas De Oficina I
		<input type="radio"/>	Auxiliar En Sistemas De Oficina I
		<input type="radio"/>	Auxiliar De Sistemas De Oficina I (U)
		<input type="radio"/>	Asistente De Sistemas De Oficina
		<input type="radio"/>	Asistente De Oficina I
		<input type="radio"/>	Oficinista Mecanógrafo I
		<input type="radio"/>	Oficinista Dactilógrafo
		<input type="radio"/>	Oficinista Dactilógrafo I
			9
<b>10. Técnico en Sistemas de Oficina III</b>	44% de equivalencia (32 agencias)	<input type="radio"/>	Secretaria III
		<input type="radio"/>	Secretaria Transcriptora
		<input type="radio"/>	Secretario (A) Administrativo (A) I (U)
		<input type="radio"/>	Secretaria (O) Administración (O) III
		<input type="radio"/>	Secretaria (O) De La Unidad Laboral II
		<input type="radio"/>	Técnico (A) De Sistemas De Oficina
		<input type="radio"/>	Técnico En Sistemas De Oficina II
		<input type="radio"/>	Técnico De Sistemas De Oficina III
		<input type="radio"/>	Técnico De Sistemas De Oficina III (U)
		<input type="radio"/>	Técnico De Sistemas De Oficina De Oficina Legal
		<input type="radio"/>	Secretaria (O) Administrativa (O) III
		<input type="radio"/>	Asistente Administrativo
		<input type="radio"/>	Asistente En Administración De Sistemas De Oficina III
			13
<b>11. Oficinista III</b>	38% de equivalencia (27 agencias)	<input type="radio"/>	Oficinista
		<input type="radio"/>	Oficinista II
		<input type="radio"/>	Oficinista III (U)
		<input type="radio"/>	Auxiliar Administrativo (A)
		<input type="radio"/>	Auxiliar Administrativo III
		<input type="radio"/>	Oficinista Administrativo (A) III
		<input type="radio"/>	Asistente Administrativo (A)
			7

<b>12. Oficinista Mecanógrafo III</b>	35% de equivalencia (25 agencias)	O O O O O O O O	Auxiliar de Sistemas De Oficina III Auxiliar en Sistemas De Oficina III Auxiliar en Sistemas De Oficina Oficinista Dactilógrafo II Oficinista Dactilógrafo III Oficinista Dactilógrafo(A) III Oficinista Mecanógrafo (A) III Oficinista Mecanógrafo IV
			8
<b>13. Telefonista – Recepcionista</b>	36% de equivalencia (26 agencias)	O O O O O	Recepcionista (U) Recepcionista Recepcionista Telefonista Operador De Cuadro Telefónico Operador (A) De Cuadro Telefónico Telefonista – Recepcionista (U)
			6
<b>14. Administrador de Sistemas de Oficina</b>	31% de equivalencia (22 agencias)	O O O O O O O O O	Administrador de Sistemas De Oficina II Asistente Administrativo (A) Principal Administrador (A) De Sistemas De Oficina (G) Administrador (A) De Sistemas De Oficina Administrador De Sistemas De Oficina III Asistente Administrativo (A) Principal Secretaria (O) Ejecutiva (O) III Secretaria (O) Legal Secretaria Ejecutiva}
			9
<b>15. Mensajero</b>	31% de equivalencia (22 agencias)	D D D D D	Mensajero Mensajero (A) (U) Mensajero I Oficinista Mensajero Oficinista de Archivo y Correspondencia
			5
<b>16. Operador de Cuadro Telefónico</b>	31% de equivalencia (22 agencias)	O O O O O	Operador de Cuadro Telefónico Representante Telefónico De Servicios Al Cliente Telefonista Telefonista (U) Telefonista II
			5
<b>17. Auxiliar Administrativo II</b>	49% de equivalencia (35 agencias)	A A A	Asistente En Asuntos Gerenciales Asistente Administrativo (A) II Auxiliar De Administración (U)

		A	Auxiliar Administrativo II
		A	Auxiliar Administrativo III (U)
		A	Funcionario Administrativo
		A	Funcionario Administrativo I
		A	Funcionario Administrativo II
		A	Oficial Administrativo I
		A	Oficial Administrativo II
		A	Oficial Administrativo (A)
		A	Supervisor Administrativo I
		A	Supervisor De Servicios Generales
			13
<b>18. Auxiliar Administrativo I</b>	47% de equivalencia (34 agencias)	A	Funcionario (A) Administrativo (A) I
		A	Oficial De Administración
		A	Oficial Administrativo I
		A	Auxiliar Administrativo I
		A	Oficial Administrativo (A) I
		A	Funcionario Administrativo I
		A	Asistente Administrativo
		A	Oficial Administrativo
		A	Auxiliar Administrativo
		A	Oficinista IV
		A	Auxiliar Administrativo II (U)
		A	Asistente Administrativo (A) I
		A	Oficial Administrativo
			13
<b>19. Director de Servicios Generales</b>	42% de equivalencia( 30 agencias)	A	Auxiliar Administrativo IV
		A	Director División De Servicios Generales
		A	Director De Servicios Administrativos
		A	Director De Servicios
		A	Director De Servicios Auxiliares
		A	Director De Servicios Generales
		A	Director (A) De Servicios Generales
		A	Director (A) De Servicios Auxiliares (G)
		A	Jefe De Servicios Generales
		A	Gerente De Servicios Administrativos
		A	Gerente De Servicios Generales
		A	Oficial De Servicios Administrativos
		A	Supervisor (A) De Servicios Generales
			13
<b>20. Oficial Ejecutivo I</b>	40% de equivalencia( 29 agencias)	A	Director Ejecutivo I
		A	Director Administrativo I
		A	Director (A) Ejecutivo (A) I
		A	Director Auxiliar I
		A	Director Ejecutivo II
		A	Director (A) Administrativo (A) I
		A	Director Ejecutivo I
		A	Facilitador Administrador II
		A	Oficial De Administración

		A	Funcionario Administrativo IV
		A	Oficial Ejecutivo I
		A	Oficial Ejecutivo (A)
		A	Oficial Ejecutivo I
		A	Oficial Ejecutivo II
		A	Especialista En Asuntos Gerenciales
		A	Oficial Administrativo (G)
		A	Oficial Gerencial
		A	Oficial Ejecutivo II
			18
<b>21. Auxiliar Administrativo III</b>	33% de equivalencia( 24 agencias)	A	Auxiliar Administrativo II
		A	Auxiliar Administrativo (A) II
		A	Auxiliar Administrativo III
		A	Auxiliar Administrativo IV
		A	Asistente Administrativo (A) III
		A	Asistente De Asuntos Gerenciales Funcionario Administrativo
		A	Funcionario Ejecutivo II
		A	Funcionario Administrativo II
		A	Funcionario Administrativo III
		A	Oficial Administrativo Principal
		A	Oficial Administrativo
		A	Oficial Administrativo II
		A	Oficial Administrativo III
		A	Oficial Administrativo IV
		A	Representante De Servicios Internos II
		A	Supervisor Administrativo II
			16
<b>22. Funcionario Administrativo II</b>	31% de equivalencia( 22 agencias)	A	Auxiliar Administrativo I
		A	Oficial Administrativo
		A	Oficial Administrativo II
		A	Funcionario Administrativo II
		A	Oficial Administrativo I
		A	Oficial Administrativo II
		A	Funcionario Administrativo II
		A	Oficial Administrativo II
		A	Oficial De Administración II
		A	Representante De Servicios Internos I
			10
<b>23. Agente Comprador</b>	64% de equivalencia (46 agencias)	A	Agente Comprador (A) II
		A	Agente Comprador II
		A	Agente Comprador (U)
		A	Agente Comprador (A)
		A	Auxiliar Administrativo
		A	Comprador Auxiliar
		A	Comprador (A) Oficial
		A	Facilitador De Servicios De Compra

		A	Oficial De Compras
		A	Oficial Comprador (A) I
		A	Oficial De Compras (U)
			11
<b>24. Oficinista de Suministros I</b>	42% de equivalencia (30 agencias)	A	Asistente de Servicios De Suministros Asistente De Servicios de Almacén
		A	Auxiliar de Guardalmacén
		A	Guardalmacén
		A	Guardalmacén I
		A	Guardalmacén (U)
			5
<b>25. Auxiliar de Contabilidad II</b>	58% de equivalencia (42 agencias)	A	Analista De Contabilidad II
		A	Asistente De Contabilidad
		A	Auxiliar Fiscal
		A	Auxiliar Fiscal II
		A	Auxiliar De Contabilidad
		A	Auxiliar De Contabilidad II
		A	Auxiliar De Finanzas
		A	Auxiliar Fiscal III
		A	Auxiliar De Contabilidad II (U)
		A	Auxiliar De Contabilidad II
		A	Auxiliar En Contabilidad III
		A	Auxiliar De Preintervenciones
		A	Oficial Administrativo
			13
<b>26. Auxiliar de Contabilidad I</b>	56% de equivalencia (40 agencias)	A	Auxiliar De Contabilidad
		A	Auxiliar De Contabilidad (U)
		A	Auxiliar De Contabilidad I (U)
		A	Auxiliar Fiscal I
		A	Asistente De Contabilidad
		A	Auxiliar Fiscal
		A	Asistente De Contabilidad I
		A	Contador /A Auxiliar
			8
<b>27. Contador</b>	44% de equivalencia (32 agencias)	A	Analista De Contabilidad
		A	Contador (A) I
		A	Contador (A) II
		A	Oficial De Contabilidad
			4
<b>28. Director de Finanzas</b>	40% de equivalencia (29 agencias)	A	Director División de Finanzas
		A	Director de Contabilidad General
		A	Director (A) Área de Finanzas
		A	Director (A) de Finanzas (G)
		A	Director General de Finanzas (G)

		A	Director de Finanzas Y Contabilidad
		A	Jefe de Finanzas
		A	Oficial de Finanzas
		A	Supervisor (A) de Finanzas Y Contabilidad
			9
<b>29. Auditor I</b>	36% de equivalencia (26 agencias)	A	Auditor (A) I
		A	Auditor En Adiestramiento
		A	Auditor (A) Interno (A) I
		A	Auditor Interno I
		A	Auditor (A) Interno (A) (G)
			5
<b>30. Oficial de Nominas</b>	36% de equivalencia (26 agencias)	A	Oficial De Nominas II
		A	Oficial De Nominas (G)
			2
<b>31. Auditor II</b>	33% de equivalencia (24 agencias)	A	Auditor (A)
		A	Auditor (A) II
		A	Auditor (A) III
		A	Auditor Principal
		A	Auditor Senior
		A	Auditor (A) Interno (A) III
			6
<b>32. Auxiliar de Contabilidad III</b>	33% de equivalencia (24 agencias)	A	Analista En Contabilidad III
		A	Asistente De Contabilidad II
		A	Auxiliar Fiscal Gerencial I
		A	Auxiliar En Contabilidad III
		A	Auxiliar Fiscal III
		A	Auxiliar Fiscal (U)
		A	Auxiliar De Contabilidad II
		A	Auxiliar Fiscal IV
		A	Oficial de Facturación Y Cobros
		A	Oficial de Preintervenciones, Facturación y Cobro
			11
<b>33. Auditor</b>	32% de equivalencia (23 agencias)	A	Auditor (A) I
		A	Auditor (A) II
		A	Auditor (A) Interno (A) II
		A	Auditor (A) Interno (A) II (G)
			4

<b>34. Contador I</b>	31% de equivalencia (22 agencias)	A A	Contador (U) Contador I (U)
			2
<b>35. Analista en Administración de Recursos Humanos II</b>	53% de equivalencia (38 agencias)	A A A A A A A A A A A A A A	Analista En Administración De Recursos Humanos Analista De Recursos Humanos Analista En Administración De Recursos Humanos II (U) Analista De Recursos Humanos I Analista De Recursos Humanos II Oficial De Recursos Humanos (U) Funcionario (A) De Recursos Humanos Oficial En Administración De Recursos Humanos Técnico De Personal II Técnico En Recursos Humanos I Técnico (A) De Recursos Humanos II Técnico De Recursos Humanos
			12
<b>36. Analista en Administración de Recursos Humanos I</b>	44% de equivalencia (32 agencias)	A A A A A A A A A	Analista De Recursos Humanos I Analista De Recursos Humanos En Adiestramiento Analista En Administración De Recursos Humanos I (U) Analista De Recursos Humanos Analista De Recursos Humanos I (G) Auxiliar De Técnico De Administración Técnico(A) De Recursos Humanos (U) Técnico En Recursos Humanos I Técnico De Personal I
			9
<b>37. Analista en Administración de Recursos Humanos III</b>	39% de equivalencia (28 agencias)	A A A A A A A A A A A	Analista De Recursos Humanos II Analista De Recursos Humanos II (G) Analista De Recursos Humanos III Analista En Administración De Recursos Humanos III (U) Especialista De Recursos Humanos Especialista En Recursos Humanos Oficial De Recursos Humanos Oficial En Administración De Recursos Humanos Técnico De Personal III Técnico En Recursos Humanos III
			10



<b>43. Conserje</b>	78% de equivalencia (56 agencias)	ND ND ND ND ND ND ND ND	Asistente de Servicios de Mantenimiento Conserje Custodio de Mantenimiento Trabajador de Mantenimiento y Limpieza Mantenedor de Área Encargada (O) de Mantenimiento Auxiliar de Servicios Gerenciales Asistente de Servicios De Mantenimiento	8
<b>44. Trabajador de Conservación</b>	49% de equivalencia (35 agencias)	ND ND ND ND ND ND ND ND ND ND ND	Trabajador General (Handyman) (U) Técnico de Reparaciones y Conservación De Edificios Trabajador de Construcción y Mantenimiento Trabajador de Conservación Trabajador de Conservación Trabajador (A) de Conservación II Trabajador (A) de Conservación y Mantenimiento de Edificios Auxiliar en Oficios Diestros Trabajador General II Trabajador de Mantenimiento y Conservación (U)	11
<b>45. Operador de Máquina Duplicadora</b>	35% de equivalencia (25 agencias)	D D D D D D D D D D	Auxiliar En Servicios Operador de Imprenta Operador/ A de Equipo de Reproducción (U) Operador de Equipo de Reproducción De Impresos Operador de Equipo de Prensa Operador de Máquina Duplicadora I Operador de Máquina de Reproducción Operador (A) De Equipo de Imprenta Operador de Máquina Fotocopiadora Operador (A) de Equipo de Reproducción	10
<b>46. Conductor de Vehículos Livianos de Motor</b>	31% de equivalencia (22 agencias)	D D D D	Conductor de Vehículos De Motor Livianos Conductor (A) De Automóvil Conductor (A) de Automóviles Conductor de Vehículos Livianos	4

Leyenda:

- O – Trabajos de oficina
- A – Trabajos administrativos/profesionales
- D – Trabajos diestros
- ND – Trabajos no diestros

Fuente: La información para este análisis se obtuvo del Estudio Comparativo de Clases y Series de Clases de Puestos realizado por OCLARH disponible en: <http://www2.pr.gov/agencias/oclarh/Pages/ProyectosEspeciales.aspx>

Preparado por:  
Josmary Correa y Zulmarie Meléndez  
Asistentes de Investigación