

CONSIDERACIONES SOBRE LOS POSIBLES EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO: EL CASO DE LAS REGIONES AUTÓNOMAS EN PUERTO RICO

YOLANDA CORDERO NIEVES

Universidad de Puerto Rico
cordero2007@gmail.com

La descentralización ha sido una de las acciones reformadoras más utilizadas por los gobiernos democráticos durante las últimas dos décadas. La transferencia de recursos humanos a los niveles subnacionales como parte de una descentralización, no se consideran como los propósitos principales de una reforma, sino que constituyen un efecto secundario de la descentralización. El presente artículo discute los desafíos en términos teóricos que se aplica al caso de Puerto Rico, donde se evidencia la viabilidad de iniciar un proceso de descentralización de responsabilidades del gobierno central hacia un nivel intermedio entre éste y los gobiernos municipales. La existencia de un sistema nacional de mérito se reflejan en dos realidades diferentes: el servicio público del nivel central y el servicio público del nivel municipal. Finalmente, se busca precisar los asuntos que deben ser atendidos por los representantes de los distintos sectores del gobierno y los sindicatos.

Palabras clave: descentralización, servicio público, gobiernos locales, Puerto Rico

CONSIDERATIONS ON THE POSSIBLE EFFECTS OF DECENTRALIZATION IN PUBLIC SERVICE ADMINISTRATION: THE CASE OF THE AUTONOMOUS REGIONS IN PUERTO RICO

Decentralization has been one of the most common reforms undertaken by democratic governments over the past two decades. The transfer of human resources to subnational levels as part of a decentralization is rarely the main purpose of reform, but is rather a side effect of decentralization. This article discusses the theoretical challenges and then applies them to the case of Puerto Rico, where the feasibility of initiating a process of decentralization of central government responsibilities to an intermediate level between it and municipal governments is evaluated. The existence of a national merit system reflects two different realities: public service at the central level and public service at the municipal level. Finally, the article seeks to clarify the issues that must be addressed by representatives of different government sectors and trade unions.

Keywords: decentralization, public service, local governments, Puerto Rico.

INTRODUCCIÓN

La descentralización, entendida como el proceso mediante el cual se transfieren poderes, facultades y competencias, del nivel nacional o central a los niveles subnacionales, ha sido una de las acciones reformadoras más utilizadas por los gobiernos democráticos durante las pasadas dos décadas (Pollit, 2007). La OECD (2005: 2) reconoce el potencial de la descentralización como herramienta para la reducción de la pobreza al darle voz al marginado, mejorar su acceso a los servicios públicos y reducir su estado de vulnerabilidad. Asimismo, advierte sobre las dificultades evidenciadas por la mayoría de las iniciativas de descentralización para alcanzar estos objetivos.

Esa experiencia ha resultado en reflexiones y discusiones muy enriquecedoras sobre el tema, tanto sobre aspectos teóricos como aplicados. Si bien el uso del concepto generalmente se refiere a la redistribución del poder dentro de las estructuras gubernamentales, también se ha planteado la cuestión de la descentralización más allá del gobierno. Por ejemplo, Prates Junqueira (1998: 2) planteaba que descentralizar “no es sólo un proceso de transferencia de atribuciones y competencias que ocurre en el ámbito del Estado entre los tres niveles de gobierno y entre sus organizaciones”. El autor apunta que el poder de gestión sobre las políticas puede ser transferido también hacia entes privados de carácter público o a organizaciones de la sociedad civil.

La descentralización también puede tomar la forma de desconcentración o regionalización. Esto ocurre cuando el gobierno nacional o central delega a sus directivos en los niveles subnacionales la discreción sobre los tipos de servicios que pueden ser ofrecidos bajo su administración (Humphreys y O'Donnell, 2007). En estos casos, tales directivos continúan siendo parte del gobierno nacional y por lo tanto están sujetos a las guías y políticas presupuestarias de ese nivel. Sin embargo, es la devolución de poder a entidades separadas legalmente del estado, la acción que se vincula a las reformas más recientes. Pollit (2007: 374) plantea que el uso del concepto “devolución” se reserva para la transferencia de poderes o competencias políticas, más que administrativas. Sin embargo, el proceso de “devolver” competencias, por lo general, va acompañado de la transferencia de recursos fiscales y humanos.

La transferencia de recursos humanos a los niveles subnacionales como parte de una descentralización, pocas veces es el propósito principal de una reforma. Se trata más bien de un efecto secundario de la descentralización. Y podríamos decir que ese puede ser uno de los principales problemas de los procesos de descentralización. La descentralización gubernamental, como norma, conlleva un cambio en la ubicación del poder político y de los empleos públicos. En el 2004, el Banco Mundial reconocía que el tema de los recursos humanos en los procesos de descentralización no había sido atendido adecuadamente. También presagiaba entonces los desafíos que podían presentarse, al ignorar el asunto y dar atención prioritaria a los asuntos fiscales y políticos. Algunos desafíos identificados por la OECD (Rexed, 2008) son: a) la ruptura o escisión del modelo de sistema nacional de servicio público; b) el cuestionamiento respecto a la capacidad de los gobiernos subnacionales para allegar un servicio público altamente profesional; y c) los asuntos relacionados con la negociación colectiva cuando existen variaciones sustanciales de un nivel al otro. Estos desafíos son precisamente los temas que enmarcan y guían la presente discusión.

I. EL PRINCIPIO DE MÉRITO COMO ELEMENTO UNIFICADOR DEL SERVICIO PÚBLICO

El principio de mérito, como expresión de los valores democráticos de una sociedad, requiere que todos los ciudadanos que deseen servir a su país puedan hacerlo a base de sus capacidades. De modo que sean los hombres y mujeres más talentosos los que le sirvan al país. En la práctica esta noble aspiración se sostiene sobre tres condiciones: la adscripción de requisitos uniformes para puestos similares, la competencia abierta por los puestos públicos y los criterios de selección relacionados con el trabajo a realizar. Los requisitos uniformes para puestos similares garantizan la equidad en la evaluación de las capacidades de los candidatos. La competencia abierta asegura la oportunidad igual de competir de todos los interesados en hacerlo. Los criterios de selección relacionados con el trabajo para el cual se convoca buscan desalentar el uso de criterios políticos, así como aquellos prejuicios sociales relacionados con la raza, el sexo, la religión, y otros.

La Organización de las Naciones Unidas (2003) reconoce la importancia de la adopción de sistemas de mérito como forma de prevención de la corrupción gubernamental. En esa dirección, el Artículo 7 de la Convención en Contra de la Corrupción dispone que los gobiernos procurarán “adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos... ..basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud.” Al adoptar sistemas de mérito, los gobiernos hacen valer los principios de equidad y justicia en el empleo público. También le adhieren a la administración pública del país un elemento de mística, necesario para propiciar una cultura gubernamental de servicio. En ese sentido, los sistemas de mérito adoptados por los gobiernos centrales en la mayoría de los países alcanzan el mayor nivel de desarrollo y se constituyen como el modelo a seguir por los niveles municipales y regionales.

Los procesos de descentralización, en un esfuerzo por dar la mayor autonomía posible a los gobiernos subnacionales tienden a crear sistemas de servicio público separados, de forma tal que los nuevos entes de gobierno tengan la oportunidad de reglamentarlos de acuerdo a su necesidad administrativa y a su realidad social y política. Esa fragmentación de los sistemas de servicio público, en conjunto con las tendencias modernizadoras de la flexibilidad, los arreglos público-privados y la presión por el logro de resultados puede resultar en la adopción de sistemas de mérito débiles, al eliminar las salvaguardas que ofrece la reglamentación tradicional.

En el caso de Puerto Rico, en el gobierno central existe una larga tradición de sujeción al mérito que comenzó en la década de 1940. El apego al principio de mérito en sus inicios fue uno incuestionable. La aprobación de la Ley 345 de 1947 recogió el consenso del liderato político de entonces en cuanto a la necesidad de contar con un servicio público de primer orden. Sin embargo, ya en ese tiempo los administradores de los sistemas de mérito presagiaban que el mayor desafío para la meritocracia llegaría cuando otros partidos políticos distintos al que lo convirtió en ley, asumieran el poder (Colón González, 2009). En efecto, a partir de 1968, cuando se inicia la alternancia en poder entre dos partidos políticos fuertes, los sistemas de mérito adoptados inicialmente comenzaron a ser sustituidos o eliminados en busca de mayor agilidad, lo que resultó muy conveniente para que los nuevos gobernantes logaran un mayor control político sobre el ingreso, ascensos y permanencia de los servidores públicos.

No obstante, con sus altas y sus bajas, el principio de mérito ha sido la única defensa que ha tenido el servicio público puertorriqueño para combatir el patronazgo político. Si bien hoy no podemos decir que los sistemas que le dan vida al principio son los más adecuados, ciertamente podemos afirmar que si no existiese un marco de ley de más de seis décadas en el cual se prohíbe el uso de criterios ajenos al mérito, la situación del servicio público puertorriqueño sería precaria.

El principio de mérito es de aplicación tanto al nivel central como al municipal. Sin embargo, emana de leyes distintas. En el caso del gobierno central, la Ley 184 de 2004, según enmendada, ha sido el esfuerzo más reciente por adaptar los sistemas de mérito a los nuevos tiempos, y en particular, a la negociación colectiva de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva. En cuanto a los gobiernos municipales, la Ley 81 de 1991, según enmendada, adoptó el principio de mérito para los gobiernos locales desde su creación. En su primer artículo sobre el sistema de personal se dispuso que el nuevo sistema debía ser cónsono con las guías que prepararía la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, estableciendo así un vínculo entre ambos sistemas. Para asegurar que los municipios autónomos se iniciaran como tales dentro del régimen de mérito, la propia ley municipal requirió que sus primeros reglamentos de personal fuesen aprobados por la oficina central. En ese sentido, la letra de la ley ha mantenido el mérito como el principio rector en ambos niveles de gobierno. Sin embargo, su aplicación no ha sido uniforme.

Si como hemos dicho antes, las agencias, departamentos y corporaciones de la Rama Ejecutiva han sido erosionadas por la política partidista, los gobiernos municipales de Puerto Rico han evidenciado ser aún más susceptibles a la intromisión político partidista en los asuntos de ingreso, ascenso y traslados de empleados. La cercanía del gobernante municipal a sus afiliados políticos, lo expone a una mayor presión política y a incurrir en prácticas clientelares, particularmente el ofrecimiento de empleos a cambio del voto y la militancia política. La situación ha llegado a ser tan alarmante que el propio tribunal la ha reconocido en sus decisiones cuando dice que “en Puerto Rico hemos tenido una larga y lamentable historia de discriminación política a nivel municipal. De ello han pecado todos los partidos que han ejercido el poder... (Zoraida Aponte Burgos v. Carlos Aponte Silva, 2001:22). De forma similar, la Oficina del Contralor de Puerto Rico, reconoció el serio problema fiscal que causa la reiterada violación a

los estatutos de mérito. Durante casi una década esa Oficina emitió ocho informes especiales sobre el efecto fiscal de las demandas y querellas por discrimen político en los gobiernos municipales. Entre el 2003 y el 2009, los gobiernos municipales pagaron \$32.4 millones por demandas y querellas por violación al principio de mérito, resueltas o tranzadas a favor de los empleados y funcionarios municipales (Segarra Alméstica, documento no publicado).

El nivel central, si bien evidencia un manejo más efectivo de sus sistemas de mérito, tampoco ha estado exento de cometer violaciones al mismo. Entre el 2003 y el 2009 se han pagado sobre \$11.3 millones en demandas y querellas resueltas o tranzadas a favor de empleados gubernamentales por violaciones al principio de mérito. Sin embargo, al considerar que en el gobierno central labora el 75% de los servidores públicos del país, el problema es menor en comparación con los gobiernos municipales que emplean apenas el 21% de los empleados públicos (Oficina del Contralor de Puerto Rico, 2013). Para el nivel central, los mayores desafíos en cuanto al sistema de mérito son: 1) la reducción del sector de carrera a la vez que los nombramientos fuera del régimen de mérito aumentan; 2) la tendencia de los gobernantes a aprobar leyes especiales que le conceden status regular y permanente a empleados transitorios que no han competido por sus puestos; y 3) la tendencia a ceder a los sindicatos prerrogativas gerenciales fundamentales para el régimen de mérito, tales como el reclutamiento y la selección.

Entre el 2009 y el 2013 el número de empleados de carrera en el gobierno central se redujo en unos 35,924. En cambio, para esa misma fecha, el número de empleados contratados o nombrados fuera del régimen de mérito aumentó de 46,098 a 49,238. Al presente la proporción de empleados del nivel central cubiertos por el sistema de mérito es de 78%. Esto contrasta visiblemente con los datos del 1950, cuando recién se estrenaban las protecciones de mérito en Puerto Rico y un 91% de todos los empleados públicos pertenecían al mismo. De otro lado, en Puerto Rico se han aprobado cinco piezas legislativas para conceder la permanencia a sobre 50,000 empleados transitorios entre el 1988 y el 2004 (Colón González, 2009). Estas leyes han sido aprobadas en el último año del periodo de cuatro años que tiene el gobernante. Por lo tanto, es inevitable interpretar las mismas como medidas de control político mediante las cuales el partido que ostenta el poder busca asegurarle la permanencia en sus puestos a los suyos, de forma ajena al mérito. A la fecha de este artículo, el gobierno ha anunciado,

entre los acuerdos que ha alcanzado con los grupos sindicales, que presentará legislación nuevamente a esos efectos en algún momento de este cuatrienio, aunque podemos vislumbrar una fuerte oposición a través de la opinión pública, que ya el pasado cuatrienio se logró descarrilar otra medida similar. Aun así, el hecho de que los intentos por ingresar empleados permanentes por otras vías alternas al mérito continúen, evidencia el grado de vulnerabilidad que presentan los sistemas de mérito.

Un elemento que puede haber contribuido al debilitamiento de los sistemas de mérito es el desconocimiento de la población en general, y de los líderes políticos y servidores públicos, en particular, sobre la razón de ser y la historia del principio de mérito. Las generaciones actuales, en su mayoría, solo han escuchado y leído en la prensa sobre los abusos que se cometen con el dinero público en nombre del mérito. Por ejemplo, en la Policía de Puerto Rico se le llamaba Ascensos por Mérito a los ascensos otorgados por criterios políticos, los cuáles fueron denunciados formalmente y recibieron gran despliegue mediático en el País (Departamento de Justicia, 2011). Por todo lo anterior, la descentralización de funciones y poderes debe estar acompañada del estudio cuidadoso y de una expresión clara sobre el principio de mérito en los nuevos niveles subnacionales. Más aun, es necesario iniciar un esfuerzo por corregir aquellos males que ya han sido identificados, de modo que los sistemas de mérito, en lugar de quedar a merced de la voluntad de los líderes políticos y funcionarios gubernamentales de turno, sea un elemento central de garantía de calidad y de alto desempeño.

2. LA COMPETENCIA PROFESIONAL EN LOS NIVELES SUBNACIONALES Y LA CAPACIDAD PARA ALLEGAR Y RETENER AL MEJOR RECURSO HUMANO

La modernización de las estructuras del Estado a través de la descentralización, ya lo hemos mencionado antes, generalmente persigue: fortalecer la democracia a través de una redistribución del poder político (Prates Junqueira, 1998) y mejorar la prestación de servicios a la sociedad (Humphreys y O'Donnell, 2007). Ello convierte la descentralización en un medio para aumentar la capacidad del Estado para atender las necesidades de la sociedad. La democracia de ningún

modo se fortalece si la capacidad operacional del Estado se reduce o se diluye en el proceso de descentralización. Tampoco pueden mejorar los servicios. Por esa razón es indispensable conocer las fortalezas y debilidades de la operación gubernamental centralizada de manera que exista conciencia de las áreas que deberán ser fortalecidas para lograr una descentralización exitosa.

El desempeño gubernamental siempre estará en el centro de la discusión sobre las reformas de estado. También debe ser parte de los objetivos que guían estas reformas. No tendría sentido hablar de más democracia y menos capacidad de respuesta. La descentralización, como mecanismo para corregir problemas de desempeño puede ser explicada por la Teoría Estructural de Contingencias. Esta Teoría forma parte del enraizado de Teorías de Contingencias de las Organizaciones. El modelo general plantea que la efectividad de las organizaciones es influenciada por su capacidad para adaptarse a los cambios. Las contingencias son las características o variables que tienen el potencial de alterar la efectividad organizacional en beneficio de la organización o de manera adversa a esta. Cuando alguna de estas contingencias cambia, la organización requerirá ajustes para alcanzar o recuperar un alto nivel de efectividad. Específicamente, la Teoría Estructural de Contingencias postula tres condiciones: que existe una asociación entre la contingencia y la estructura organizacional; que la contingencia determina la estructura organizacional; y que existe un nivel adecuado de estructura para cada nivel de la contingencia. Cuando se alcanza ese nivel adecuado, la organización evidencia una mayor efectividad organizacional. Cuando esto no ocurre, el desempeño de la organización es bajo (Donaldson, 2001).

La efectividad organizacional es definida como la habilidad de la organización para satisfacer a sus constituyentes (Pfeffer y Salancik, 2003, Loc. 694). Entonces podemos decir que en la medida en que el Estado pierde la capacidad de satisfacer a los ciudadanos, pierde efectividad. Bajo el modelo estructural de contingencias se puede plantear que en la medida en que el Estado adquiere un nivel de complejidad mayor, si las estructuras gubernamentales se mantienen inalteradas, es de esperar que se reduzca su efectividad para atender adecuadamente las demandas de la sociedad. Sin embargo, el cambio en los niveles de complejidad que resultan de la devolución de competencias del poder central hacia los gobiernos subnacionales indudablemente requerirá hacer ajustes en el diseño de las estructuras de gobierno de ambos niveles para asegurar que se sostenga o incremente el desempeño gubernamental.

El gobierno puede estudiarse desde la óptica sistémica como una gran organización cuyos subsistemas regionales y locales afectan y se ven afectados por el nivel central. Sus estructuras, procesos, sistemas de compensación y prácticas de personal inciden en el desempeño del Estado, así como en el desempeño de las regiones y municipios. Cuando el nivel central opta por transferir poderes a los niveles subnacionales el diseño de ambos niveles puede verse alterado por estos cambios. En el caso del nivel central tendrá unidades cuyo trabajo ya no será el mismo, o incluso podría ser que ya no tendrían trabajo. Otra posibilidad es que el personal de esas unidades sea parte de los recursos que se transfieren al nivel subnacional. En cualquier caso, se presentan desafíos importantes para el logro de una reforma exitosa que van más allá de las meras estructuras jerárquicas.

El desempeño del sector público es dependiente tanto de estructuras institucionales que funcionen, como de la calidad de las personas que trabajan en ellas. Es esencial contar con servidores públicos diestros, dedicados y altamente motivados para instrumentar reformas efectivas y duraderas, así como responsivas a los cambios que están ocurriendo al nivel local y global (United Nations Organization, 2005: 11).¹

En lo concerniente al desempeño de los recursos humanos gubernamentales podemos mencionar dos aspectos que han sido reconocidos como de gran importancia para la productividad gubernamental: las competencias profesionales y la ética (Farazmand, 2002; CLAD, 2006; OECD, 2011). Por las pasadas dos décadas, expertos de organismos internacionales y de la academia han coincidido en señalar la relación que existe entre estos y la buena gestión pública, el buen gobierno y el desarrollo económico de los pueblos. Entonces, la pregunta es: ¿cómo se atiende adecuadamente el elemento humano del servicio público para aumentar las probabilidades de que una vez se devuelva la autoridad y el poder a los niveles subnacionales, los recursos humanos disponibles tengan la capacidad de convertir en realidad las expectativas de un mejor desempeño gubernamental?

¹ Traducción de la autora. El párrafo original lee: “The performance of the public sector depends on well-functioning institutional structures as much as on the quality of the people who work in them. Skilled, dedicated and highly motivated public servants are essential for carrying out reforms that are effective and sustainable in the long term, as well as responsive to the changes that are occurring both at the local and global levels.”

La competencia profesional y la ética son las aspiraciones más importantes de los regímenes de mérito. Se trata de dotar al Estado de un cadre de profesionales del más alto calibre, para en conjunto con el gobernante y sus jefes de dependencias, idear los medios para atender los problemas más sencillos y más complejos de la sociedad moderna de forma íntegra y en el mejor interés de la ciudadanía. Esa aspiración se entiende que solo es posible si las personas que ingresan y permanecen en el servicio público poseen una formación que les provee las destrezas, conocimientos y valores necesarios para desempeñar su trabajo con efectividad e integridad.

2.1 La competencia profesional

La competencia profesional está estrechamente vinculada a tres conceptos: adiestramiento (o capacitación), aprendizaje y desempeño. A través de las actividades de adiestramiento se adquieren destrezas, conocimientos y actitudes que inciden en el desempeño. Los tres elementos fundamentales del desempeño individual de acuerdo al modelo de Campbell (1990) son: el conocimiento y la destreza procesal, el conocimiento declarativo y la motivación. El conocimiento y la destreza procesal se refieren a saber cómo llevar a cabo una tarea o un trabajo. El conocimiento declarativo es la comprensión que se tiene sobre los requerimientos del trabajo. La motivación, dentro de sus múltiples definiciones, puede describirse como “las condiciones responsables de la variación en intensidad, persistencia, calidad, y dirección de un comportamiento” (Landy y Conte, 2010: 176).

El desempeño individual afecta el desempeño de la organización. Por lo tanto, para cualquier organización, pública o privada, resulta indispensable el manejo efectivo del desempeño. Las organizaciones gubernamentales han tendido a manejar el asunto del aprendizaje a través de tres modalidades: el programa académico, el curso profesional y el adiestramiento. El aprendizaje académico se obtiene a través de universidades y colegios; el profesional, a través de organizaciones profesionales y programas de educación continua; y el adiestramiento, por lo general, se ofrece en la organización, aunque también puede ser ofrecido por organizaciones dedicadas a la capacitación profesional.

El reconocimiento de la complejidad del servicio público llevó a la creación de programas de formación académica y profesional de primer orden. Alemania

ha contado con programas universitarios sobre administración y gobierno desde finales del siglo XVIII en sus universidades de Halle y Frankfurt. En Inglaterra, las universidades de Oxford y Cambridge han sido las formadoras por excelencia de los altos funcionarios públicos y en el 1969 crearon el Civil Service College. La Escuela Nacional de Administración en Francia, fundada en 1946, también tiene una extensa y reconocida trayectoria en la formación de servidores públicos.

El surgimiento de programas académicos y profesionales en América Latina ha sido uno más reciente, pero de gran intensidad. En Puerto Rico se estableció el Programa de Bachillerato en Administración Pública en 1941 y el Programa de Maestría en Administración Pública en 1954. Además, la Pontificia Universidad Católica de Ponce ofrece un Programa de Maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Administración Pública. Los certificados profesionales han surgido como una excelente alternativa para aquellos servidores públicos que prefieren adquirir conocimientos especializados. Los institutos nacionales de administración pública ofrecen la posibilidad de adquirir destrezas y conocimientos directamente relacionados con la gestión pública y los asuntos de gobierno y cada vez gozan de más prestigio por su alto nivel profesional. En ellos se ofrecen diplomados en temas estrechamente relacionados con las necesidades del servicio público. Este es el caso del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social en Chile (Palma, 2005) y los institutos nacionales de Argentina, Guatemala y México, por mencionar solo algunos. La ventaja que ofrecen los diplomados es el dinamismo de sus currículos, los cuáles pueden ser modificados con mayor agilidad para responder a las necesidades cambiantes del servicio público. Por ejemplo, el *Centre National de la Fonction Publique Territoriale* de Francia fue creado para atender las necesidades de formación de los gobiernos locales y regionales (Martínez, 2001).

Además del aprendizaje y el conocimiento, el tercer elemento que se vincula a la competencia profesional es el desempeño. Este no es otra cosa que la puesta en práctica o la ejecución de lo aprendido. La evaluación del desempeño tradicionalmente se ha reservado para los empleados de nuevo ingreso o de reciente ascenso, mientras se encuentran en el periodo de prueba o periodo probatorio. En alguna medida, se interpreta que una vez el servidor público adquiere su permanencia no requiere la evaluación de sus ejecutorias. Esta visión

está siendo sustituida por aquella que reconoce la necesidad del aprendizaje y desarrollo continuo a través de toda la carrera del servidor público. Así mismo, conlleva la evaluación del progreso del servidor público en cuanto al dominio de aquellas competencias necesarias para un buen desempeño.

La gerencia del desempeño, una actividad que emana de la Nueva Gerencia Pública, y que Landy y Conte (2010: 233) definen como un sistema que enfatiza la relación entre el comportamiento individual y las estrategias organizacionales y metas, le ha dado un nuevo enfoque a la evaluación del desempeño. En el nuevo escenario lo que hace el empleado tiene un vínculo directo y visible con lo que aspira a lograr la organización. Esto se logra al definir el desempeño en el contexto de las metas organizacionales. Otra característica importante de la gerencia del desempeño es que vincula las actividades de capacitación y de reconocimiento en función del desempeño individual, grupal y organizacional. Esto dota a los sistemas de administración de los recursos humanos de una coherencia e integración que no ha estado presente en los sistemas tradicionales.

Siendo la competencia profesional un elemento esencial para lograr una descentralización exitosa, es necesario entonces comentar sobre las características del servicio público puertorriqueño que permiten conocer su estado al presente. El servicio público del nivel central evidencia un alto nivel de escolaridad. En un estudio de 2009, se encontró que el 50.1% de los empleados del gobierno central tienen por lo menos un grado universitario de bachillerato y el 93.8 posee un diploma de Escuela Superior (Figuroa Rodríguez, 2009: 6).

En el caso de los gobiernos municipales, en el 2013 apenas el 20% de los servidores públicos de carrera poseían por lo menos un grado universitario de bachillerato (Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, 2012-2013). En el caso del personal municipal transitorio, solo un 16% de éstos posee un bachillerato, maestría o doctorado. Esta diferencia entre el nivel central y el municipal puede deberse a varias razones. Los gobiernos municipales poseen presupuestos menores, por lo que la limitación de sus recursos se evidencia en sus estructuras salariales y en las oportunidades de desarrollo de destrezas y conocimientos. El 64% de los servidores públicos municipales recibe un salario por hora trabajada de entre \$7.25 y \$8.99. Mientras tanto, solo el 20% de los servidores públicos de las agencias y departamentos del nivel central recibe un salario similar. El

74% de éstos recibe salarios superiores a los \$9.00 por hora trabajada. En el caso de los servidores públicos de las corporaciones gubernamentales, apenas el 6% recibe un salario menor de \$9 por hora trabajada. Al ofrecer salarios menores en los gobiernos municipales, es razonable pensar que el empleado que posea una preparación académica profesional optará por un empleo en el nivel central, ya sea en las agencias y departamentos o en las corporaciones públicas.

Hemos mencionado la importancia de los programas de capacitación en la actualización y desarrollo de competencias. Otro dato que evidencia diferencias importantes entre el servicio público central y el municipal en Puerto Rico es precisamente el gasto anual en capacitación y desarrollo. En el caso del nivel central, el gasto anual en adiestramientos ofrecidos por la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH) rondó los \$800,000 anuales en el 2013. En cambio, los gobiernos municipales invirtieron aproximadamente unos \$200,000 anuales, de los cuáles en gran medida se benefició el personal de los programas sufragados por fondos del Gobierno de los Estados Unidos. Si estimamos el gasto promedio por empleado, en el gobierno central éste fue de \$6.18 anuales mientras que en el municipal fue de \$4.67 anuales por empleado.

Los datos antes mencionados colocan al personal del nivel central en mejor posición de colaborar en las nuevas regiones autónomas. Estos tienden a poseer un mayor nivel de escolaridad y a participar de más actividades de capacitación para adquirir nuevas destrezas o actualizar las que ya posee. Por lo tanto, cuando se descentralizan servicios del nivel central al regional, la expectativa es que los recursos humanos especializados y técnicos deberán provenir del nivel central o del mercado de empleo. De lo contrario, los gobiernos municipales podrían perder sus recursos de mayor nivel de escolaridad, lo que podría debilitar ese nivel. Sin embargo, no hay duda que los gobiernos municipales se verán forzados a ofrecer condiciones competitivas para retener a sus mejores recursos.

2.2 La Ética en el Servicio Público

Las Organización de las Naciones Unidas, en su Convención en Contra de la Corrupción (2003), en el Artículo 8 dispone que el Estado "...promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus

funcionarios públicos”. Ello parte del reconocimiento del poder que tiene en sus manos el funcionario público, el cual bien utilizado resulta en gobiernos justos y equitativos, pero mal utilizado, abre el espacio a la corrupción y a la desigualdad. La ética en el servicio público generalmente se refiere a la integridad en las actuaciones de los servidores públicos. La OECD (2014), define la integridad como la aplicación de valores, principios y normas en las operaciones diarias de los organismos del sector público.

En su reflexión sobre la ética en la gerencia pública, Dorel (2005: 160) plantea que la acción ética se revela a través del ejercicio de la discreción y la responsabilidad. El autor distingue entre el uso de la discreción y seguir las reglas o las órdenes al pie de la letra, y plantea que la discreción incrementa precisamente al llenar los espacios que proveen las leyes y las reglas. Dicho de otro modo, el servidor público es quien interpreta y da funcionalidad a las leyes y reglamentos que caracterizan a la operación gubernamental. Esto convierte su juicio discrecional en un elemento de poder, que utilizará de acuerdo a sus destrezas y conocimiento. Es a partir de ese juicio discrecional, de acuerdo al autor, que se puede atribuir al servidor público un grado de responsabilidad personal en las decisiones que toma y en los resultados que obtiene. La responsabilidad personal se aprecia más claramente cuando se reconoce que ante cada situación que enfrente, el funcionario público tiene varias opciones éticas, entre otras la obediencia, la protesta, el señalamiento, y su renuncia (Dorel, 2003: 162). Por lo tanto, es a través de las alternativas de acción que selecciona, que el servidor público delata su fibra moral.

La ética como un tema de interés especial para el servicio público resurge tras las reformas gubernamentales de la Nueva Gerencia Pública, caracterizadas por la adopción de técnicas y valores del sector privado, entre ellos la eficiencia, la efectividad y la economía (OECD, 2000). De acuerdo a la OECD, el elemento más importante de estas reformas ha sido el cambio del principio de la reglamentación detallada al de la gerencia del desempeño. Menciona el informe que la “devolución de la gerencia del servicio público” reduce el control y provee flexibilidad para administrar los recursos y las personas según sea necesario para lograr los resultados que se desea obtener (pág. 28). Sin embargo, esa flexibilidad en más de una ocasión ha dado lugar a conflictos de interés entre las responsabilidades públicas y los intereses privados. Esto ocurre

de varias formas. En ocasiones, un énfasis extremo en el logro de resultados puede propiciar que se pierdan de vista otros fines públicos de igual o mayor valor a los que persigue una meta. También ha ocurrido que esa nueva cepa de servidores públicos, subcontratados o empleados de empresas en alianzas público-privadas, tengan su lealtad y compromiso comprometidos, no con el servicio público y la sociedad, sino con sus patronos privados. La flexibilidad, directamente relacionada con el tema de la descentralización de poderes a los niveles subnacionales, significa mayor discreción en la toma de decisiones, y un número mayor de servidores públicos haciendo ejercicio de ella.

En las estructuras tradicionales, centralizadas y jerárquicas, por definición una sola persona es responsable por las acciones y los resultados de esas acciones. En términos de rendición de cuentas, es esta la persona llamada a responder ante los constituyentes y ante el país, a través de sus leyes. Podríamos decir, en términos generales, que esa figura central ha sido bastante efectiva en asumir la responsabilidad administrativa de su cargo. Sin embargo, es su función democrática de considerar la necesidad y la opinión del ciudadano, la que se ha visto relegada a un segundo plano. La devolución de poderes políticos y administrativos a los niveles subnacionales plantea una nueva oportunidad de corregir estos problemas y de reafirmar los valores del servicio público, tanto a favor de la democracia, procurando la equidad y la justicia, como los de la administración pública, procurando el cumplimiento con las reglas y las leyes. En los procesos de descentralización, para cada función o rol gubernamental devuelto al subnivel, habrá un funcionario en cada región o municipio que recibe los poderes que asumirá esa responsabilidad y tendrá la oportunidad de colocar al ciudadano en el centro de sus decisiones. En ese sentido, se diluye la responsabilidad a través de nuevas estructuras políticas y administrativas.

Motta y Lima Bandeira (2005) analizan los efectos de esas nuevas relaciones y concluyen reafirmando la importancia de contar con un funcionariado que posea valores individuales y políticos que les permitan tomar las mejores decisiones a favor de la democracia, así también como de la administración pública. Block (2013) utiliza el concepto de “stewardship”, para describir el compromiso que produce sentirse a cargo, o tener bajo cuidado propio algo de gran valor. Es el reconocimiento de que se nos ha confiado algo que no nos pertenece, pero de lo

cual somos responsables y custodios. Los servidores públicos son los custodios de los bienes públicos y sus puestos demandan ese compromiso de servicio. Los planteamientos de estos autores inevitablemente nos remiten a reafirmar la importancia del principio de mérito y de la competencia profesional al decidir quiénes conformarán ese grupo de funcionarios que llevan consigo la enorme responsabilidad de construir una forma distinta de dirección y servicio público.

La Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico (Ley 12-1985), marcó un cambio en la política pública gubernamental. Previo a esa fecha, los requerimientos éticos aplicables a los servidores públicos estaban dispersos a través de decenas de leyes. Por lo tanto, uno de sus principales logros fue recoger en un solo documento la mayoría de las obligaciones y prohibiciones en cuanto a la conducta ética de los servidores públicos. El segundo logro fue disponer su aplicación a la totalidad de los servidores públicos de la Rama Ejecutiva, incluyendo los empleados de gobiernos municipales. También dispuso que algunas de sus cláusulas serían de aplicación a los funcionarios de las Ramas Legislativa y Judicial, aunque de forma muy limitada.

En su exposición de motivos, la referida ley rechazaba el conflicto de interés y el lucro a base del patrimonio del pueblo y propuso como un objetivo restaurar la confianza del pueblo en su gobierno y en sus funcionarios públicos. Esencialmente, la forma de lograrlo fue a través de la creación de la Oficina de Ética Gubernamental (OEG), a la cual le asignó la responsabilidad de hacer cumplir la ley; y mediante una serie de requerimientos de divulgación de información financiera a ciertos funcionarios públicos. El rol fiscalizador asignado a la OEG no guardaba relación con los recursos asignados ni con los sistemas y normas adoptados para su funcionamiento. La agencia no tuvo los recursos ni la creatividad para otra cosa que recibir los informes anuales y unos 10 años más tarde, enviar a los funcionarios una carta indicando que los mismos ya eran oficiales. En el intermedio, la OEG solo aportaba a investigaciones de otras agencias o entes, la información contenida en los informes. Sin embargo, aún con el limitado impacto de la OEG en la conducta del servidor público, en varias instancias los informes financieros de los funcionarios públicos sirvieron para identificar conflictos de intereses en investigaciones externas y facilitar el encausamiento de los funcionarios responsables.

En el 2012 se adoptó una nueva Ley de Ética Gubernamental (Ley 1-2012) que buscaba dar mayor pertinencia a la función de la OEG. A modo de resumen, la nueva ley da un mayor énfasis a la prevención de la corrupción, aunque conserva la responsabilidad por la fiscalización. También incorporó disposiciones tendientes a clarificar asuntos atendidos a través de las opiniones emitidas durante los 23 años previos. Quizás uno de los mayores aciertos de la nueva ley es su aplicación parcial a los candidatos a puestos electivos, quienes están obligados a presentar un informe de sus finanzas ante esa Oficina para ser elegibles a los cargos políticos. Al repasar los resultados de la OEG durante poco menos de tres décadas, su página divulga el recibo y evaluación de 316 querellas contra funcionarios públicos por distintos motivos que incluyen, uso indebido de fondos o propiedad pública, uso del puesto para beneficio propio, nepotismo e incumplimiento con la Ley de Ética, entre otros. El hecho más significativo de los datos ofrecidos es que de las 316 querellas recibidas, 135 o el 43% corresponden a servidores públicos de gobiernos municipales (Oficina de Ética Gubernamental, 2014). Esta es una cifra alta si consideramos que los gobiernos municipales emplean solo el 21% de los servidores públicos. De las 135 querellas radicadas, 28 fueron archivadas. De las 107 restantes, 23 son querellas radicadas contra los alcaldes y 46 contra funcionarios designados por éstos o legisladores municipales. Las multas impuestas a los empleados encontrados culpables de violar la Ley de Ética totalizaron \$222,650.

A base de esta información es evidente que los gobiernos municipales, en general, presentan un problema mayor de ética, en comparación con el nivel central. Por lo tanto, es imperativo que los procesos de descentralización atiendan esta realidad.

3. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y LA DESCENTRALIZACIÓN HACIA REGIONES AUTÓNOMAS

En la reflexión sobre los procesos descentralizadores, siendo éstos mecanismos para aumentar la productividad y calidad de los servicios, es necesario considerar el tema de las uniones en general, y en el contexto del servicio público en particular. Este es el tercer desafío anticipado por la OECD (Rexed, 2008). Un examen de los estudios sobre la productividad y la negociación colectiva, realizado por Doucouliagos y Laroche (2003) concluye que, en el caso de los Estados Unidos, las organizaciones cuyos empleados están unionados tienen mayores niveles de productividad que aquellas en que no hay uniones. Sin embargo, en Reino Unido se encontró que las organizaciones con empleados unionados tenían una menor productividad con relación a las organizaciones no unionadas. De estos resultados pueden inferirse al menos dos cosas, la primera de ellas, que la negociación colectiva no produce necesariamente una baja o un aumento en la productividad de las organizaciones pues parecería que son otros los factores que determinan la productividad. La segunda, que, entre esos otros factores, pueden identificarse las destrezas en la administración de los procesos de negociación colectiva y en la administración de los convenios.

Otros estudios han producido datos valiosos para comprender los entornos unionados. Por ejemplo, Zangeldis (2008) encontró que, en las organizaciones con uniones, los empleados que reciben los mayores salarios son los de mayor antigüedad, mientras que en las no unionadas, son los empleados en ocupaciones especializadas o profesionales los que reciben los salarios más altos. Tradicionalmente las uniones han rechazado los aumentos salariales cualificados a base del mérito dando preferencia a los aumentos salariales generales para toda su matrícula. Para recibir un aumento salarial negociado mediante convenio colectivo, por lo general el único requisito es ser un empleado activo en la organización al momento de la firma del convenio. Una de las implicaciones de otorgar únicamente este tipo de aumento, es que crea una diferenciación salarial a base de la antigüedad pues quien más años lleve en la organización unionada, habrá recibido más aumentos salariales.

Además del tema de la compensación, otras ventajas que ofrecen los contextos unionados tienen que ver con la adopción de mecanismos formales para expresar

y canalizar el descontento de un modo más efectivo que en las organizaciones no unionadas. Esto ocurre a través de las estructuras de manejo de quejas y agravios o querellas. También luce ventajosa la negociación de los niveles de productividad a cambio de incentivos pues añade un elemento de motivación que puede complementar el aumento general. En cuanto a las desventajas, algunas de las que menciona la literatura se relacionan con la posibilidad de subir los salarios sobre los niveles competitivos como resultado de las negociaciones. Esto es, que se paguen salarios más altos que los que paga el mercado, lo que se entiende que reduce la eficiencia operacional. Otro aspecto adverso es que las uniones pueden restringir la discreción de la gerencia al forzar acuerdos sobre prácticas de nombramientos y despidos que pueden reducir la productividad. Esto ocurre cuando se retienen en la organización empleados con bajo nivel de productividad debido a acuerdos que le impiden al patrono despedir al empleado de forma expedita (Doucouliagos y Laroche, 2003; Zangeldis, 2008).

3.1 La negociación colectiva en el servicio público de Puerto Rico

Los empleados en los organismos públicos de Puerto Rico tienen esencialmente tres formas de representación laboral: las organizaciones bona-fide, las uniones bajo la Ley 45-1998 y las uniones bajo la Ley 130-1945. Los empleados de los gobiernos municipales y de la Universidad de Puerto Rico están representados por organizaciones bona-fide. Los empleados de las agencias y departamentos de la Rama Ejecutiva (Administradores Individuales) son representados por uniones bajo la Ley 45; y los empleados de las Corporaciones Públicas, o que operan como negocios públicos, son representados por uniones que operan bajo la Ley 130.

En el caso de los gobiernos municipales, los empleados son representados por organizaciones bona-fide según dispone la Ley 139-1961. Esta ley es implantada a través de reglamentación del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH) que define una organización bonafide como “una agrupación de servidores públicos de las agencias del gobierno de Puerto Rico o de cualquiera de sus municipios que haya sido certificada por el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos...” y que persigue promover el progreso social y económico y el bienestar general de los empleados públicos. Esta ley faculta a los empleados de los municipios de Puerto Rico a organizarse en una agrupación bonafide de servidores públicos.

A diferencia de las uniones, las organizaciones bonafide no tienen el “standing” para negociar colectivamente, aunque pueden plantear asuntos ante la gerencia que propicien un mejor clima de trabajo. Tampoco es compulsoria la membresía de los empleados. Los miembros de las organizaciones bona fide no pueden hacer huelgas y pueden dejar de ser miembros al completarse el año de membresía. En ese sentido, como norma no tienden a ser organizaciones con la misma capacidad de negociación que las uniones. Debemos añadir aquí un caso excepcional que puede alterar la situación de los gobiernos municipales en el futuro. Se trata del caso del Gobierno Municipal de San Juan, donde como parte de sus compromisos de campaña, la actual Alcaldesa, Carmen Yulín Cruz, concedió el derecho a la negociación colectiva a los empleados municipales, mediante resolución de su Asamblea Municipal (Ordenanza Núm. 6 de 23 de agosto de 2013).

Los empleados de las agencias y departamentos de la Rama Ejecutiva ejercen el derecho a la negociación colectiva desde el 2001, fecha en que entró en vigor la Ley 45-1998. La Ley 45 cobijó a cerca del 70% de los servidores públicos del gobierno central, esto es unos 150,000 empleados de los aproximadamente 215,000 que laboraban en las agencias y departamentos a esa fecha. La Ley no fue extensiva a las agencias de seguridad y orden, ni a las oficinas del Gobernador. A diferencia de la legislación tradicional para la sindicación de empleados, esta ley incorporó algunos elementos para proteger el interés público por encima del derecho a la negociación. Por ejemplo, dispone que la negociación colectiva debe: orientarse por criterios de productividad y de mejoramiento de los servicios al pueblo al menor costo posible; realizarse en armonía con el principio de mérito; y teniendo como obligación mantener los servicios esenciales al pueblo sin ningún tipo de interrupción. En ese sentido, la Ley 45 fue considerada una pieza no convencional dentro del contexto sindical en Puerto Rico, aun cuando fue acogida como una gran victoria para los trabajadores y sus representantes (Santiago Rivera, 2008).

La Ley 130 - 1945 es una de aplicación al sector privado y a los organismos gubernamentales que operan como negocios públicos. Las corporaciones públicas tienen por lo general una mayor autonomía en sus asuntos de recursos humanos pues se parte de dos principios: para que un organismo público pueda ser exitoso en la operación de un negocio, debe funcionar bajo las mismas reglas que operan los negocios privados; y si la operación es exitosa, debe lograr la autosuficiencia

y por ende, sus determinaciones no afectarían el Fondo General por lo que no requieren el permiso de las agencias reguladoras del Ejecutivo. La ley les da el derecho a negociar colectivamente y a decretar huelgas. Como cuestión de hecho, las uniones que representan empleados de las corporaciones públicas en Puerto Rico han logrado un alto grado de poder, en ocasiones superando el del patrono, que por evitar un conflicto huelgario políticamente inconveniente cede ante las peticiones del gremio aun cuando la corporación no cuente con los recursos fiscales para honrar los acuerdos. Al presente, este es un asunto de serio debate público, pues varias de estas corporaciones públicas se encuentran al borde la insolvencia y al abrir sus libros al escrutinio público parecería que hace mucho que no contaban con los recursos para solventar los acuerdos negociados.

La experiencia en Puerto Rico confirma algunos de los hallazgos de las investigaciones reseñadas anteriormente. Los sistemas de mérito son muy débiles en las corporaciones públicas, donde las uniones tienen mayor fuerza. Sin embargo, los sistemas de mérito son también muy débiles en los gobiernos municipales, donde no hay uniones. Por lo tanto, no se le puede atribuir a la negociación colectiva el debilitamiento del mérito. En cuanto al tema de la retribución, la mediana salarial de los empleados de las corporaciones públicas ubica en el rango entre \$17.99 y \$20.99 por hora trabajada, mientras que la mediana salarial de los empleados de las agencias y departamentos, que apenas llevan poco más de una década negociando colectivamente, y cuyos sistemas de mérito continúan vigentes, es de entre \$14.99 y \$17.99 por hora trabajada, un rango más baja. En cambio, la mediana salarial para los empleados municipales, donde como norma no existe la negociación colectiva, y los sistemas de mérito están muy debilitados, es de apenas entre \$7.25 y \$8.99 por hora trabajada, siendo los rangos más bajos permitidos por ley y los salarios más bajos del servicio público puertorriqueño. Estos datos evidencian el efecto positivo que parece tener la negociación colectiva en los salarios de los empleados de organizaciones unionadas.

Al retomar el tema de la descentralización, tres asuntos requerirán un análisis cuidadoso: el marco reglamentario del movimiento de empleados de un nivel de gobierno a otro; las condiciones salariales y leyes que cobijarán a las regiones autónomas; y los mecanismos que se utilizarán para no debilitar a los sindicatos en el proceso.

3.2 La descentralización hacia las regiones autónomas

Por las pasadas dos décadas se ha venido discutiendo la necesidad de transferir mayores competencias del nivel central al nivel municipal. Sin embargo, el desarrollo desigual que han experimentado los 78 municipios del País, han hecho difícil alcanzar un consenso sobre una mayor delegación de poderes y funciones. Transcurridos 23 años desde la aprobación de la Reforma Municipal, apenas 10 municipios han alcanzado el nivel más alto de autonomía concedido por dicha ley. Esto, debido a que solo las ciudades de mayor tamaño y concentración de empleo han logrado cumplir con los requisitos dispuestos en la ley. Ante esa realidad, la discusión sobre el tema de delegación de competencias ha girado en torno a la posibilidad de crear regiones autónomas. Estas son un nivel subnacional intermedio entre el gobierno central y los gobiernos municipales. Las regiones autónomas estarían conformadas por varios gobiernos municipales.

Recientemente el Gobernador Alejandro García Padilla ordenó la creación de una Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas. La orden está fundamentada en dos aspectos: una política pública de delegación de competencias hacia los gobiernos municipales; y el “compromiso de atacar la burocracia en los sistemas administrativos que afectan la eficiencia en los servicios y la administración de fondos públicos” (Orden Ejecutiva 2013-036: 1). La Comisión tuvo la encomienda de llevar a cabo “un estudio minucioso sobre la situación fiscal de cada municipio, la capacidad que tienen los municipios de asumir responsabilidades que atañen al gobierno central, y la viabilidad de coordinar procesos de regionalización como medio de desarrollo económico y eficiencia en la prestación de servicios públicos” (pág. 1).

El pasado mes de febrero, la Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas (2014), presidida por el Secretario de Estado, Dr. David Bernier, rindió su Informe al Gobernador. En su mensaje inicial, el doctor Bernier, Adelanta adelanta que “la regionalización, como instrumento de la descentralización, permitirá que los municipios compartan responsabilidades, coordinen sus actividades y puedan, de esa manera, reducir los costos y mejorar la agilidad con la que responden a las necesidades de sus ciudadanos y ciudadanas” (pág. 2). De esta forma, la delegación de competencias a los gobiernos municipales quedó prácticamente descartada en favor de las regiones autónomas.

El estudio realizado por la Comisión concentró su atención en los temas del desarrollo económico, el empleo y el nivel de autonomía alcanzado por los municipios. Además, se identificaron unas 40 agencias gubernamentales del nivel central con presencia regional con sobre 255 oficinas a través de los 78 municipios. La mayor parte de ellas se relacionan con servicios sociales (educación y asistencia económica, entre otras), seguidas por las de seguridad y desarrollo económico. Finalmente, el estudio de las experiencias internacionales permitió identificar varias lecciones que deberán ser consideradas en el proceso de implantación de la política pública de descentralización y regiones autónomas, relacionadas con trascender la mera redistribución de lo existente para crear una nueva forma de gobernar. En general, el estudio fue uno abarcador y de gran valor para enmarcar los siguientes pasos. Sin embargo, adoleció de lo que ya ha advertido el Banco Mundial (2004), de la atención a los asuntos de los recursos humanos del servicio público. Si bien el estudio hace mención de la necesidad de capacitar a los servidores públicos del nuevo subnivel, pasa por alto una serie de asuntos que pueden representar el éxito o el fracaso de la iniciativa.

El Gobierno de Puerto Rico atraviesa por una profunda crisis fiscal, razón por la cual los recursos para poblar los nuevos organismos regionales serán muy limitados. Es de esperar que de entre las 255 oficinas regionales de agencias del nivel central, algunas de ellas ofrecen servicios que serán delegados a las regiones autónomas. Esto nos lleva a prever que habrá transferencia de recursos humanos del nivel central (oficinas regionales) a las nuevas regiones autónomas. Aunque en menor escala, podría también preverse que algunos servidores públicos de los gobiernos municipales pasen a prestar servicios a las regiones autónomas. Estos movimientos de personal son posiblemente el mayor desafío que deberán atender los encargados de dirigir el proceso de descentralización hacia las regiones autónomas. Ya hemos indicado que en el servicio público puertorriqueño coexisten esencialmente tres sistemas de recursos humanos y de relaciones laborales. Cada uno de ellos con distinto alcance y efectividad. Por lo tanto, para lograr la aprobación de la ley, será imprescindible lograr antes un acuerdo sobre el régimen que cobijará a los servidores públicos de las regiones autónomas.

CONCLUSIONES

Los gobiernos municipales, en el caso de Puerto Rico, presentan diferencias importantes con relación al gobierno central. En gran medida esas diferencias se relacionan con una administración pública más vulnerable a los excesos del control político. Particularmente, en los asuntos de su servicio público. Las implicaciones de esa situación se aprecian en las características del personal nombrado. Solo uno de cada cinco empleados municipales posee un grado universitario de bachillerato o más, mientras en el nivel central uno de cada dos posee un grado universitario de bachillerato. También puede apreciarse el impacto del control político en la cantidad de demandas y querellas por violaciones al principio de mérito, en particular por motivo de discrimen político en los gobiernos municipales. En ese sentido, el principio de mérito, aunque ha sido dispuesto por ley, no parece haber trascendido a los sistemas y a la cultura organizacional municipal de la misma forma que ha ocurrido en el nivel central.

Por su parte el gobierno central presenta un importante desafío a los procesos de descentralización, al incorporar la presencia de los sindicatos a la discusión. Los servicios susceptibles a ser descentralizados provienen de agencias y de corporaciones públicas. Cada uno es reglamentado por leyes de sindicación de distinto alcance y poder. En el caso particular de las corporaciones públicas, los sistemas de mérito se encuentran sumamente debilitados y en algunos casos éstos son inexistentes. En cambio, los gobiernos municipales, excepto por el Gobierno Municipal de San Juan, cuentan con organizaciones bona fide de carácter voluntario y con muy poco alcance y poder. Si como es de esperar, los recursos humanos de los entes regionales provienen de uno o de ambos niveles de gobierno, será imperativo resolver el asunto del marco legal que regirá los recursos humanos del servicio público al nivel regional. Y en esa discusión debemos esperar fuertes presiones de aquellos a favor de la sindicación tanto como de aquellos que se oponen a ella.

Finalmente, el tema principal de nuestra exposición es el desempeño gubernamental. La descentralización no es otra cosa que un medio para lograr mejores servicios y un mejor gobierno. La calidad de los servicios gubernamentales ofrecidos desde el nivel central no parece gozar de la aprobación mayoritaria de los ciudadanos. Precisamente para resolver ese problema es que, en el caso de Puerto Rico, se considera la descentralización hacia regiones autónomas. Sin embargo, para

lograr mejores servicios las regiones autónomas deberán tener la discreción amplia para diseñar la forma en que se ofrecerán, incluyendo, los controles internos y los mecanismos de participación ciudadana que utilizarán para asegurar que los nuevos servicios regionales sean más ágiles y pertinentes que los que ha venido ofreciendo el gobierno central. Esto hace imperativo el rediseño de procesos y el desarrollo de sistemas modernos de trabajo que optimicen el uso de la tecnología de información y comunicaciones. A su vez, será necesario asegurar que el servicio público regional contará con las competencias necesarias para hacer un trabajo de mayor calidad que el ofrecido al presente por el nivel central. De lo contrario, solo se estarían descentralizando los problemas del nivel central.

Algunas consideraciones que podrían contribuir a fortalecer el proceso de discusión y creación de las regiones autónomas son las siguientes:

- la adopción de un sistema de servicio público fundamentado en el principio de mérito;
- la incorporación de disposiciones de ley que permitan a los empleados del nivel central y municipal ser destacados en el nivel regional por un periodo transicional que puede ser de cinco años, y al concluir el término, ofrecerle la opción de regresar al nivel central o municipal, o de incorporarse al sistema de servicio público regional de forma permanente.
- el establecimiento de escalas salariales razonables que uniformen los salarios de los empleados destacados del nivel central y municipal, reduciendo así las diferencias marcadas que existen al presente entre los niveles de gobierno.
- el establecimiento de un organismo responsable de evaluar y atender las necesidades de capacitación del personal de las regiones. Este organismo debe adoptar una filosofía que incorpore y se fundamente en los principios de la participación, la transparencia y la rendición de cuentas como medios para ofrecer una mejor calidad de vida a los ciudadanos de cada región.
- la adopción de sistemas de evaluación del desempeño individual, grupal y organizacional que permita identificar oportunidades de desarrollo y aprendizaje.
- la adopción de sistemas de bonificación anual, sujetos al logro de metas y objetivos corroborables, vinculados al desempeño de la unidad gubernamental regional.

Finalmente, nos parece que el junte de empleados provenientes de los distintos niveles del gobierno se presenta como una oportunidad única de aprendizaje e intercambio de conocimientos. También podríamos conjeturar que esa convivencia en un nivel intermedio debe contribuir a que las diferencias entre ambos niveles, central y municipal, disminuyan con el paso del tiempo, haciendo las condiciones de empleo en el servicio público unas más equitativas y justas para todos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Camilleri, E. (2007), “Antecedents affecting public service motivation”, *Personnel Review*, Vol. 36, Issue 3, pp. 356–377.
- Campbell, J.P. (1990). “The role of a theory in industrial and organizational psychology”. En M.D. Dunnette y L.M. Hough (Eds), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. Palo Alto, CA: Consulting Psychology Press.
- CLAD. (2006). *Código Iberoamericano del Buen Gobierno*. CLAD.
- Colón González, J. L. (2009). *El sistema bipartidista de gobierno y el desarrollo del principio de mérito en Puerto Rico: Un análisis histórico, 1940 – 2004*. Tesis de Maestría, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico.
- Comisión de Descentralización y Regiones Autónomas. *Informe al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, presentado el 28 de febrero de 2014.
- Departamento de Justicia de los Estados Unidos (5 de septiembre de 2011). *Investigación de la Policía de Puerto Rico*. División de Derechos Civiles.
- Donaldson, Lex (2001). *The Contingency Theory of Organizations*. Thousand Oaks; Sage Publications.
- Doucouliafos, Christos y Laroche, Patrice (2003). “What do Unions do to Productivity? A Meta-Analysis”, *Industrial Relations*, Vol. 42, Núm. 4, pp. 650-691.
- Farazmand, A. (2002). “Administrative ethics and professional competence: Accountability and performance under globalization”. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 68 Issue 1, pp.127–143.
- Figueroa Rodríguez, Raúl. (2009). *Perfil de los empleados del gobierno estatal de Puerto Rico*. Descargado de www.nexoseconomicos.com en noviembre de 2010.
- Galbraith, Jay, Downey, Diane y Kates, Amy (2002). *Designing Dynamic Organizations*. New York: AMACOM.

- Humphreys, P. C., & O'Donnell, O. (2007). "Leadership in a decentralized public service: Some lessons from Ireland", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73 Issue 1, pp. 65-79.
- Ingraham, Patricia W. (2005), "Performance: Promises to Keep and Miles to Go", *Public Administration Review*, Vol. 65, Issue 4, pp. 390-395.
- Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (2012-2013). *Informe Demográfico de Puestos Ocupados*. Base de Datos.
- Landy, Frank J. y Conte, Jeffrey (2010). *Work in the 21st Century*. Hoboken, NJ: Wiley & Sons.
- Lawler III, E.E. (2001). *Cómo Recompensar La Excelencia*. Bogotá: Grupo Norma.
- Martínez, Jean-Marie. (2001). *La formación de los altos funcionarios públicos de las administraciones locales en Francia*. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Motta, Paulo R. y Lima Bandeira, Mariana (2005). "Responsabilidad pública: los reflejos de la diversidad ética en la gestión pública". En *Responsabilización y Evaluación de la Gestión Pública*. Caracas: CLAD, pp. 273- 292.
- Oficina de Ética Gubernamental (2014). *Informe sobre querellas*. Recuperado junio de 2014 de <http://eticapr.com/fiscalizacion/querellas-y-resoluciones-rev-2>
- Oficina del Contralor de Puerto Rico (2013). *Informe sobre Puestos Ocupados a Junio de 2013*.
- OECD (2000). *Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries* Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development
- OECD (2005). *Public Integrity*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- OECD (2011). *Government at a Glance*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- OECD (2014). *Fighting corruption in the Public Sector*. Recuperado en junio de 2014, de: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/publicsectorintegrityreviews.htm>.
- Organización de las Naciones Unidas (2003). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*. Nueva York.
- Palma, Andrés, Bravo, Pablo, Faúndez, Alejandra, & Moreno, Marco. (2005). "La Experiencia del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Chile". Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.

- Pfeffer, J. y Salancik, G. R. (2003). *The External Control of Organizations*. Stanford: Stanford University Press.
- Pollit, Christopher (2007). "Descentralization: A central Concept in Contemporary Public Management". En Ferlie, E., Lynn, L. y Pollit, Compiladores. *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press, pp. 348-371.
- Prates Junqueira, L. A. (1998). "Descentralización, Intersectorialidad y Red en la Gestión de la Ciudad". *Reforma y Democracia*, Vol. 12, octubre, pp. 12.
- Rexed, K. (2008). *Challenges of Human Resources Management for Multi-level Government*. OECD Conference Center. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Santiago Rivera, C.A. (2007-08). "El sistema de Relaciones Laborales del Gobierno Central de 1998 a 2008: Implantación, Desarrollo y Enmiendas de la Ley Núm. 45 del 25 de febrero de 1998". *Revista de Administración Pública*, Vol. 40, pp. 161-218.
- Segarra Alméstica, E. (pendiente de publicación). "La teoría Económica, el Discrimen Político y sus Costos". En *Discrimen Político en el Empleo Público* (Ed).
- World Bank. (2004). *Civil service reform and decentralization*. Retrieved from Recuperado junio 2014, de: <http://www.ciesin.org/decentralization/English/Issues/CSR.html>

