



JUNTA DE SUPERVISIÓN
Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA
PARA PUERTO RICO



SERVICIO PÚBLICO EN PUERTO RICO

Análisis Estadístico

Por Arnaldo Cruz y Emanuelle Alemar, Departamento de Investigación y Política Pública de la JSF

En un esfuerzo por comprender las características del servicio público en Puerto Rico, la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico (JSF) solicitó a la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos (OATRH), la agencia principal del gobierno para el manejo de recursos humanos, información detallada sobre los empleados del gobierno. La OATRH había solicitado previamente los "rosters" de empleados de las 65 agencias sujetas a su jurisdicción como parte del esfuerzo por estandarizar la estructura de retribución en el gobierno.¹ La mayoría de las agencias presentaron "rosters" detallados a la OATRH que incluían una lista de puestos, edad, género, nivel de educación, puesto, años de servicio e información sobre salarios, entre otros datos. Los "rosters" fueron entregados al Departamento de Investigación y Política Pública de la JSF para su análisis. El ejercicio de recopilación de estos datos excluyó puestos de rango (ej. policía, bomberos), puestos a nivel escolar (ej. maestros, personal del comedor) y empleados de salud pública en hospitales (ej. médicos, enfermeras). El Departamento de Salud y el Departamento de Corrección, ambos sujetos a la jurisdicción de la OATRH, no proveyeron información. Para obtener una lista de las agencias que formaron parte del ejercicio, vaya al Anejo A.

El Departamento de Investigación y Política Pública consolidó toda la información de la lista, limpió y procesó los datos para que fueran adecuados para el análisis estadístico. Se puede acceder a los resultados detallados del análisis en [el siguiente enlace](#). Es importante aclarar que esta información corresponde al año fiscal 2019 y fue recopilada manualmente por la OATRH en archivos de Excel enviados por las agencias. Según la OATRH, fue un proyecto increíblemente tedioso. Por lo tanto, este análisis representa un momento en el tiempo y puede no reflejar el estado actual del servicio público. Debido a que el gobierno no recopila información de los empleados de forma rutinaria y las agencias individuales mantienen los datos en sistemas arcaicos que requieren el uso de archivos de Excel, sería increíblemente difícil actualizar este perfil. No obstante, como se expondrá a continuación, de este ejercicio estadístico se extrajo información exhaustiva que apunta a la necesidad de una reforma más amplia de la administración pública.

Resumen de datos del "roster"

Un total de 27,169 puestos, de los cuales sólo se ocuparon 16,052, terminaron formando parte del análisis. Algunas agencias no enviaron sus puestos vacantes y, en algunos casos, la información sobre puestos vacantes no coincidía con la información sobre puestos recopilada por la Oficina del Contralor, que publica un informe de posiciones para la totalidad de agencias y corporaciones públicas todos los meses.²

Luego de analizar las características de los empleados incluidos en este "roster" del gobierno, podemos concluir que el Gobierno de Puerto Rico no cuenta con la combinación adecuada de personas para responder competentemente a los nuevos desafíos que consisten en

¹ Quedan excluidas de la aplicación de la Ley 8-2017 las siguientes agencias e instrumentalidades: Rama Legislativa, Rama Judicial, corporaciones o instrumentalidades públicas o público-privadas que operen como negocios o empresas privadas, Universidad de Puerto Rico, Oficina del Gobernador, Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, Oficina de Ética del Gobierno de Puerto Rico, todos los municipios, Corporación Proyecto Martín Peña Canal ENLACE, Compañía para el Desarrollo Integral de la Península de Cantera, Contraloría Electoral, el Panel Fiscal Especial Independiente y el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales. Todas estas entidades administran sus propios sistemas de recursos humanos. La Ley 85-2018, también conocida como Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico, excluyó al Departamento de Educación de la jurisdicción de la OATRH.

² <https://www.ocpr.gov.pr/registros/consulta-de-registro-de-puestos/>

brindar servicios públicos efectivos y eficientes con recursos limitados en un ambiente de transformación tecnológica y con un aumento en las expectativas públicas sobre esos servicios.

Varios ejemplos subrayan cuán grave es el problema para la fuerza laboral del Gobierno de Puerto Rico:

- 1/3 de los empleados tiene un diploma de escuela superior o menos, en comparación con solo el 20% en el gobierno federal de EE.UU. Entre los estados, Puerto Rico tiene una de las proporciones más altas de empleados con un diploma de escuela superior o menos (solo 6 estados tienen una proporción más alta)³.
- Solo el 16% de la fuerza laboral tiene títulos de posgrado, en comparación con el 30% en el gobierno federal de EE.UU. Entre los estados, Puerto Rico tiene una de las proporciones más bajas de títulos de posgrado en su fuerza laboral.
- La edad mediana de la fuerza laboral del servicio público es de más de 50 años.
- La mayoría de los trabajadores han estado en el gobierno durante más de 20 años.
- Existe una discrepancia salarial significativa entre los empleados en puestos de confianza y los empleados de carrera, incluso después de tomar en consideración las diferencias en el nivel de educación, la edad, los años de experiencia en el gobierno, la jerarquía de puestos o el estado sindical entre ellos. Los empleados de confianza ganan, en promedio, \$1,089 más a razón mensual que los empleados de carrera después de tomar en cuenta estos factores.
- Los trabajadores del gobierno con un diploma de escuela superior ganan más de \$25,000 al año, \$ 3,000 menos que el salario promedio en Puerto Rico (\$ 28,437).

Estas cifras reflejan una desarticulación del servicio público en Puerto Rico provocada por las tendencias demográficas, una creciente brecha de habilidades y lo que parece ser una dependencia excesiva de los empleados de confianza para funciones críticas de las agencias. El estado debilitado de la capacidad de la fuerza laboral del gobierno y sus estructuras organizativas debería ser motivo de seria preocupación para todos en Puerto Rico.

Análisis de la información

Partimos de la gran cantidad de vacantes, que según los datos del "roster" de la OATRH se sitúa en 37%. Sin embargo, en comparación con el registro de posiciones publicado por la Oficina del Contralor, las cifras no coinciden. Por lo tanto, es difícil saber qué puesto está realmente vacante o no, pues el gobierno no tiene un sistema integrado de gestión de recursos humanos, con registros electrónicos de tiempo y asistencia así como de personal. Todos los sistemas de recursos humanos en las agencias operan como instrumentos independientes, en vez de formar parte de un esquema integrado de recursos humanos, lo

³ Con fines de comparabilidad, se excluyeron las mismas posiciones y posiciones similares de los datos de escolaridad de los empleados del gobierno federal y otros usados para la misma comparación.

que da lugar a datos incompletos o duplicados, informes ineficientes o inexactos. Además, debido al uso excesivo por parte del gobierno de los programas de jubilación voluntaria anticipada (VTP, por sus siglas en inglés) que se basaron en una mala estrategia para lograr ahorros presupuestarios, no queda claro si los puestos vacantes recientes son vacantes que deben cubrirse o no. Se suponía que los ahorros presupuestarios provendrían de la eliminación de puestos de labores auxiliares innecesarios y no de programas de jubilación. El Plan Fiscal de 2019 requería que el gobierno consolidara 114 agencias en no más de 42 agrupaciones de agencias y entidades independientes. Esta consolidación habría facilitado la centralización de las funciones auxiliares, la digitalización de tareas repetidas y la eliminación de puestos administrativos innecesarios o redundantes. Sin embargo, hasta ahora el gobierno ha confiado en los VTP para lograr ahorros presupuestarios, lo que ha provocado una escasez de empleados en áreas clave del programa, mientras que el personal auxiliar redundante permanece en estas agencias. Como la mayoría de las agencias no cuentan con estrategias adecuadas de planificación de la fuerza laboral y de sucesión, la experiencia y los conocimientos institucionales se han deteriorado seriamente. Esto se ha vuelto más evidente durante la reciente crisis de huracanes y terremotos, la crisis de salud de COVID-19 y nuestra actual crisis financiera.

Para remediar esta escasez, el gobierno ha insistido en su política de personal insignia del "empleador único", que reclama permite la movilidad fluida de los empleados de una agencia a otra. No obstante, un informe reciente corroboró que la implementación de esta política ha sido lenta, con solo dos esfuerzos hasta el momento⁴. En este informe, la Directora Ejecutiva de la OATRH afirmó que "la movilidad solo es posible cuando se puede identificar a los empleados que ya tienen capacitación o que están capacitados fácilmente para referir a agencias necesitadas". Sin embargo, el gobierno no ha prestado suficiente atención a si las habilidades requeridas están disponibles dentro de los departamentos, si las personas adecuadas están en los puestos correctos, si hay suficiente liderazgo ejecutivo de proyectos dentro del personal de carrera, etc. Al final, el gobierno carece "una imagen clara de sus habilidades actuales", debido a una planificación insuficiente de la fuerza laboral.

Una de las recomendaciones del reciente informe "Informe para el Diseño de una Reforma Efectiva del Servicio Público en Puerto Rico" es requerir que todas las agencias cuenten con un Plan de Capital Humano, donde identifiquen las estrategias de capital humano (no solo las necesidades de capacitación) para apoyar la misión y visión de la agencia y objetivos estratégicos. Este Plan daría a las agencias un instrumento para administrar este proceso, en lugar de depender de esfuerzos como los VTP, que en la mayoría de los casos provocan que empleados esenciales abandonen la agencia. Sin un Plan de Capital Humano, el gobierno solo puede tapar los agujeros sin un entendimiento compartido de lo que se necesita y por qué. En otras palabras, el gobierno está tratando de operar a ciegas en cuanto a lo que se necesita en materia de recursos humanos.

La primera preocupación es que la administración pública actual es más antigua que la

⁴ <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/notas/se-duermen-en-las-pajas-con-ley-de-empleador-unico/>

fuerza laboral del sector privado y cuenta con un número significativamente menor de trabajadores más jóvenes, lo que aumenta la gravedad de los desafíos futuros de la fuerza laboral.⁵ Por ejemplo, mientras que 34% de la fuerza laboral en Puerto Rico tiene 35 años o menos, solo el 9% en nuestra muestra del gobierno estaba en ese grupo de edad. Incluso los trabajadores del gobierno con estudios graduados tienen una edad mediana de 46 años. Según la Sociedad para la Gerencia de Recursos Humanos (SHRM), la diversidad de edades es fundamental para un buen desempeño organizacional. Por ejemplo, los empleados jóvenes pueden aportar nuevas perspectivas y una forma de pensar diferente al gobierno, algo muy necesario en este momento para impulsar el uso de nuevas tecnologías e innovación en los servicios públicos.

Figura A: Edad de la fuerza laboral en Puerto Rico frente la fuerza laboral gubernamental ⁶

Edad	Fuerza laboral en PR	Gobierno de PR
55 años y mayores	17%	29%
35 años y menores	34%	9%

Una explicación de la ausencia de profesionales jóvenes en la fuerza laboral del gobierno de Puerto Rico puede ser que simplemente no quieren trabajar para el gobierno debido a una percepción preconcebida negativa del servicio público como indebidamente político y anticuado, sin oportunidades de crecimiento profesional. Sin embargo, creemos que también responde a la política de contratación actual del gobierno, que simplemente no está diseñada para reclutar una fuerza laboral moderna. La ley de recursos humanos existente, Ley 8-2017, establece que se debe dar prioridad en la contratación a los empleados gubernamentales existentes. El reclutamiento externo puede ocurrir solo después de que la OATRH determine que un puesto no puede ser ocupado por un empleado gubernamental existente. Si la contratación externa es la excepción, para hacer frente a los desafíos urgentes de hoy, y lo que es más importante, de mañana, el gobierno depende de un capital humano que envejece y carece de vigencia. El tiempo de permanencia promedio en el gobierno es de más de 20 años, en comparación con 13 en el gobierno federal de EE.UU. Tener un tiempo de permanencia prolongado en el cargo con un movimiento ascendente y una capacitación limitada puede significar que algunos empleados pueden no tener las “habilidades futuras” que son necesarias para una movilidad continua. Del mismo modo, los empleados con una permanencia prolongada tienen más probabilidades de tener una descripción de trabajo no actualizada, con responsabilidades que podrían estar obsoletas en la actualidad. Además, esos empleados son los menos educados según nuestro análisis de datos, ya que el 48% de los trabajadores con más de 20 años en el gobierno no tiene un bachillerato.

⁵ <https://www.shrm.org/foundation/ourwork/initiatives/the-aging-workforce/Documents/Age-Diverse%20Workforce%20Executive%20Briefing.pdf>

⁶ <http://www.mercadolaboral.pr.gov/lmi/pdf/Grupo%20Trabajador/2020/EMPLEO%20Y%20DESEMPLEO%20EN%20PUERTO%20RICO%207.pdf>

Esto podría explicar mejor los desafíos con la política de movilidad presentada por esta administración (también conocida como Empleador Único), que el gobierno inicialmente supuso que podría resolver por sí sola las brechas de habilidades en muchas agencias, al tiempo que evitaba despidos. Al darse cuenta de que el grupo de empleados existente no es el adecuado para satisfacer las necesidades del gobierno, las agencias dependen más de contratistas independientes y de empleados de confianza con un salario superior para proporcionar competencias y habilidades especializadas en áreas críticas, ya que los empleados de carrera no están capacitados ni son despedidos cuando no cumplen con los estándares de desempeño. Aunque los empleados en puestos de confianza están significativamente más educados, muchas veces no cuentan con la experiencia administrativa y técnica y en gran parte no están familiarizados con los departamentos y agencias que dirigirán. Dependiendo más de los empleados en puestos de confianza para funciones clave está creando niveles de gestión adicionales e innecesarios en las agencias, lo que lleva a una discordancia de autoridad. Los contratistas, por otro lado, a menudo realizan funciones de planificación y gestión diarias que los empleados habrían realizado, en lugar de ser utilizados por razones prácticas, como proyectos temporales que no requieren un empleo a tiempo completo. Además, depender de los contratistas para tareas relacionadas cada vez más críticas puede ser un medio de ocultar al público en general el verdadero costo de la fuerza laboral del gobierno. Como ejemplo, los gastos de nómina del fondo general han disminuido en un 13% desde el año fiscal 2018, mientras que los servicios profesionales han aumentado en un 25% durante ese mismo período. La falta de planificación del capital humano en el gobierno ha llevado a la delegación de responsabilidades críticas a los contratistas del gobierno. Además, estos contratistas suelen tener paquetes de remuneración y beneficios (ej. gastos de viaje) que superan con creces al del personal establecido, lo que genera una tensión innecesaria en la agencia.

En conclusión, este análisis ha demostrado que tenemos un servicio público deficiente en Puerto Rico, no apto para satisfacer las necesidades existentes y mucho menos las necesidades cambiantes de los ciudadanos en entornos nuevos y complejos llenos de riesgos y desafíos esperados e imprevistos. Nuestro servicio público debe sufrir una transformación. Los empleados existentes deben ser capacitados o despedidos cuando no cumplan con los estándares de desempeño, y si se reemplazan, la agencia debe observar rigurosamente el principio de mérito contratando personas con un conjunto específico de habilidades y competencias. En nuestra publicación reciente “Informe para el Diseño de una Reforma Efectiva del Servicio Público en Puerto Rico”, describimos el marco de gestión de recursos humanos requerido para permitir una verdadera transformación y los pasos necesarios para impulsar los esfuerzos de reforma. La JSF exhorta al gobierno de Puerto Rico a reformar integralmente su servicio público. Además, esperamos que este ejercicio cree más conciencia sobre la creciente importancia de los datos como base para mejorar la fuerza laboral pública. En última instancia, una fuerza laboral eficiente y preparada para el gobierno no solo resultará en mejores servicios para los ciudadanos de Puerto Rico, sino en un mejor lugar de trabajo para todos los empleados públicos.

⁵ <http://www.mercadolaboral.pr.gov/lmi/pdf/Grupo%20Trabajador/2020/EMPLEO%20Y%20DESEMPLEO%20EN%20PUERTO%20RICO%207.pdf>

Anejo A: Lista de agencias en el análisis

Nombre de la agencia

Administración de la Industria y el Deporte Hípico

Administración de Rehabilitación Vocacional

Administración de Servicios Generales

Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción

Administración de Vivienda Pública

Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno y la Judicatura

Administración para el Cuidado y Desarrollo Integral de la Niñez

Administración para el Desarrollo de Empresas Agropecuarias

Administración para el Sustento de Menores

Autoridad de Desperdicios Sólidos

Comisión Apelativa del Servicio Público

Comisión de Desarrollo Cooperativo

Comisión para la Seguridad en el Tránsito

Corporación del Centro de Bellas Artes

Defensoría de las Personas con Impedimentos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico

Departamento de Agricultura

Departamento de Asuntos del Consumidor

Departamento de Desarrollo Económico y Comercio de Puerto Rico

Departamento de Vivienda

Departamento de Justicia

Departamento de Hacienda

Departamento del Trabajo y Recursos Humanos

Departamento de Recursos Naturales y Ambientales

Departamento de Estado

Oficina del Procurador de Personas de Edad Avanzada y Retirados

Departamento de la Familia

Administración de Asuntos Energéticos

Junta de Calidad Ambiental

Oficina Independiente de Protección al Consumidor

Oficina de Exención Contributiva Industrial

Instituto de Cultura Puertorriqueña

Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional

Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación

Junta de Relaciones del Trabajo

Oficina de Gerencia y Presupuesto

Oficina del Comisionado de Seguros

Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras

Oficina de la Procuradora de la Mujer

Junta de Libertad Bajo Palabra

Oficina de Gerencia de Permisos

Junta de Planificación

Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos
en el Gobierno de Puerto Rico

Oficina Estatal de Conservación Histórica de Puerto Rico

Oficina del Procurador de Veteranos

Instituto de Ciencias Forenses

Oficina del Procurador del Paciente

Consejo de Educación de Puerto Rico

Departamento de Recreación y Deportes

Departamento de Transportación y Obras Públicas

Negociado de Investigaciones Especiales

Negociado de la Policía de Puerto Rico

Oficina para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres

Negociado de Telecomunicaciones de Puerto Rico

Negociado de Transporte y Otros Servicios Públicos

Negociado del Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico

Negociado del Sistema de Emergencias 9-1-1

Oficina para el Desarrollo Socioeconómico y Comunitario