



JUNTA DE SUPERVISIÓN  
Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA  
PARA PUERTO RICO



## RUMBO A UN SERVICIO PÚBLICO MÁS ROBUSTO:

La creación de una cultura de  
rendimiento y rendición de  
cuentas en el sector público

Por Olivier Perrinjaquet Cruz, Siumell González y Arnaldo Cruz, Departamento de Investigación y Política Pública de la JSF.

---

---

Históricamente, los funcionarios públicos encargados del Gobierno de Puerto Rico han insistido en la necesidad de aumentar los salarios para reformar la administración pública y reforzar la capacidad del gobierno a fin de abordar los desafíos del siglo XXI. En mayo de 2019, la exgobernadora Vázquez solicitó aumentos salariales para los empleados públicos bajo un nuevo Plan de Clasificación y Retribución Uniforme (URP, por sus siglas en inglés) en un esfuerzo para lograr que los servicios de las agencias fuesen mejores y más eficientes. Más recientemente, el Gobernador Pierluisi solicitó un gasto fiscal recurrente de \$83 millones, según especificado en el plan fiscal sometido por su administración el 26 de marzo de 2021, para aumentar la compensación de empleados del gobierno bajo un nuevo URP como parte de su plan para reformar el servicio público.<sup>[1]</sup>

Si bien implementar un plan de compensación uniforme ayudará a garantizar la coherencia y la estandarización de salarios en todas las agencias gubernamentales participantes, es poco probable que conduzca a un cambio transformador en la calidad y eficiencia de la prestación de los servicios públicos, que es lo que los individuos, las familias y las empresas radicadas en la isla merecen y han estado anhelando durante décadas. Un análisis reciente de la estructura existente de gestión de recursos humanos en el Gobierno de Puerto Rico, realizado por el Departamento de Investigación y Política Pública de la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico en noviembre de 2020, reveló muchas deficiencias en áreas como la planificación del capital humano, la contratación, la gestión del talento, las evaluaciones de rendimiento y la planificación de sucesión.<sup>[2]</sup> Dada estas deficiencias agudas y generalizadas en la gestión de los recursos humanos en el Gobierno de Puerto Rico, el Plan Fiscal 2021 vincula el financiamiento para aumentos salariales y nuevos puestos a la implementación de una reforma integral del servicio público en todas las agencias del gobierno central.

Aunque a menudo se piensa que la compensación monetaria y los incentivos financieros son los principales motores del rendimiento individual, que se pueden definir en términos generales como qué tan bien los empleados logran los objetivos que se proponen alcanzar, medidos en comparación con las metas, estándares o criterios establecidos, de la literatura se desprende claramente que se enfatiza excesivamente este factor. Grote y Grote (2011, p. 180), citando un estudio que examinó la eficacia de 105 motores de rendimiento, concluyeron que “la compensación, resulta, tiene sólo un pequeño impacto en el rendimiento”.<sup>[3]</sup> Asimismo, según señaló Metzenbaum (2015, p. 63) con respecto a cómo mejorar el rendimiento individual de los empleados, “con frecuencia, los sistemas de incentivos más eficaces no implican incentivos financieros”.<sup>[4]</sup>

Hay muchos otros factores no monetarios que se pueden aprovechar al máximo e impactan de manera positiva el rendimiento diario que no están vinculados a una compensación o algún tipo de recompensa pecuniaria. Cassar y Meier (2018, p. 216<sup>[5]</sup>) señalan que “un creciente número de estudios económicos que utilizan métodos de encuesta y experimentales han demostrado que los incentivos no monetarios y los aspectos no pecuniarios del trabajo tienen impactos sustanciales en la satisfacción con el empleo, la productividad y la oferta de trabajo”.

---

<sup>1</sup> Ver Sección 8.4 (“Uniform Remuneration and Classification Plan”) en la página 76 del plan fiscal revisado 2020-2021 presentado por la administración de Pierluisi a la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico: <https://aafaf.pr.gov/wp-content/uploads/Revised-Fiscal-Plan-PR-2021-2022-3.26.21.pdf>

<sup>2</sup> <https://oversightboard.pr.gov/policy-paper-civil-service-reform/>

<sup>3</sup> Grote, R. C., & Grote, D. (2011). *How to be good at performance appraisals: Simple, effective, done right*. New York: Harvard Business Review Press.

<sup>4</sup> Metzenbaum, S.H. (2015). *Measuring and improving government performance: Learning from recent US experience*. In Wanna, J., Lee, H-A. & Yates, S. (eds.), *Managing under austerity, delivering under pressure: Performance and productivity in public service*. Acton: ANU Press.

<sup>5</sup> Cassar, L., & Meier, S. (2018). Nonmonetary Incentives and the Implications of Work as a Source of Meaning. *Journal of Economic Perspectives*, 32(3), 215-38.

## La teoría detrás de la motivación y el desempeño

Una importante construcción conceptual que se debe estudiar y entender al pensar en el rendimiento en el servicio público es la Motivación para el Servicio Público (MSP). La MSP, que se ha estudiado ampliamente desde la publicación del artículo original en 1990 (Perry y Wise, 1990<sup>[6]</sup>; Christensen, Paarlberg y Perry, 2017<sup>[7]</sup>), ha buscado entender por qué las personas eligen trabajar en el sector público y qué los motiva en el entorno de trabajo del sector público.

Ciertos investigadores han encontrado que hay diferencias notables entre lo que motiva a los empleados del sector privado y a los servidores públicos. A los empleados del sector público, más a menudo los impulsan los propósitos altruistas, el deseo de ayudar a los demás, la atracción por la formulación de políticas, el compromiso con el interés público, la conducta prosocial y el sacrificio propio (Perry y Wise, 1990; Rainey, 1982<sup>[8]</sup>; Rainey, 2009<sup>[9]</sup>). Previo a estos hallazgos, se creía que el interés propio era el principal motor de la motivación. Los investigadores de la MSP también han estado investigando cómo el servicio público/ las motivaciones prosociales afectan el rendimiento (Paarlberg y Lavigna, 2010<sup>[10]</sup>).

Otra teoría que se debe analizar detenidamente para entender mejor el rendimiento en el servicio público es la Teoría Motivacional de Herzberg (Herzberg, 1959<sup>[11]</sup>), a veces conocida como la Teoría de los dos factores de Herzberg o la Teoría de la motivación e higiene de Herzberg. Herzberg quería determinar qué factores creaban satisfacción laboral y qué impacto tenían en la motivación de los empleados. Su teoría postula que la gestión en las organizaciones puede ajustar estratégicamente dos tipos de factores (es decir, motivadores y factores de higiene) para influir en la motivación de los empleados.

Los factores motivacionales son inherentes al trabajo en sí y alientan a los empleados a desempeñarse a un nivel más alto. Los factores de higiene, también conocidos como insatisfactores (*dissatisfiers*) o factores de mantenimiento, por otro lado, no fomentan un mayor rendimiento, pero si están ausentes conducirán a la insatisfacción y darán lugar a que los empleados trabajen con menos empeño. Como se muestra a continuación, los beneficios salariales y marginales son sólo dos de doce factores en la teoría de motivación de Herzberg.



<sup>6</sup> Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public administration review*, 367-373.

<sup>7</sup> Christensen, R. K., Paarlberg, L., & Perry, J. L. (2017). Public service motivation research: Lessons for practice. *Public Administration Review*, 77(4), 529-542.

<sup>8</sup> Rainey, H. G. (1982). Reward preferences among public and private managers: In search of the service ethic. *The American Review of Public Administration*, 16(4), 288-302.

<sup>9</sup> Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

<sup>10</sup> Paarlberg, L. E., & Lavigna, B. (2010). Transformational leadership and public service motivation: Driving individual and organizational performance. *Public administration review*, 70(5), 710-718.

<sup>11</sup> Herzberg, F., (1959). *The Motivation to Work*. New York: Wiley

Por lo tanto, la literatura deja claro que puede ser de gran utilidad aprovechar los incentivos no monetarios para motivar a los empleados a tener un rendimiento superior. A través de una evaluación del rendimiento bien diseñada y cuidadosamente ejecutada y otras prácticas estratégicas de gestión de recursos humanos, los gerentes pueden aumentar la satisfacción laboral de los empleados públicos al expresarles cómo su trabajo está ayudando a lograr la misión y los objetivos de la organización en mejoramiento del interés público.

Estos sistemas de evaluación también pueden permitir a los gerentes reconocer y recompensar los altos estándares de rendimiento, proveer un trabajo significativo, interesante y desafiante, darle un sentido de propiedad del trabajo sin renunciar a la rendición de cuentas, comunicar oportunidades de avance y promoción, así como identificar y suplir necesidades de aprendizaje y desarrollo.

## Habilitar una cultura de alto rendimiento en el gobierno

Es importante entender lo que el gobierno necesita tener para lograr de manera efectiva un alto rendimiento y los resultados deseados.

Blackman y sus colegas (2013, p. 5<sup>[12]</sup>) propusieron el siguiente marco adaptable para un gobierno de alto rendimiento (véase la Figura 2) compuesto por siete componentes: tres elementos base (es decir, aptitudes, evidencia y datos y pragmatismo) que ayudan a lograr cuatro principios (es decir, propósito y claridad, alineación e integración, mutualidad y motivación, y adaptabilidad y progreso), lo que en última instancia resulta en un gobierno de alto rendimiento. Según señalaron los investigadores, es un marco maleable que puede guiar enfoques personalizados.



Las capacidades de una entidad pública, incluidos sus activos, tanto tangibles como intangibles, rutinas operativas, estructuras, sistemas y procesos, y los conocimientos, destrezas y habilidades de la fuerza laboral pública son ciertamente fundamentales para lograr un alto rendimiento. Producir y recopilar evidencia y datos fiables y útiles también es un componente indispensable en los esfuerzos para producir una fuerza laboral pública y un gobierno de mayor rendimiento. El pragmatismo es el tercer elemento fundamental del marco. El gobierno debe ser consciente de fijarse objetivos realistas y alcanzables dentro de su contexto actual.

<sup>12</sup>Blackman, D. A., Buick, F., O'Donnell, M., O'Flynn, J. L., & West, D. (2013). Strengthening the performance framework: Towards a high performing Australian Public Service. Available at SSRN 2275681.

Estos tres elementos fundamentales son factores cruciales que deben establecerse para integrar el servicio público con los sistemas operativos, lo que a su vez conduce a una estructura orientada hacia el rendimiento en el gobierno y permite un progreso medible hacia los resultados deseados.

Expresar y comunicar claramente al empleado su función, propósito y contribuciones a la organización, los objetivos específicos a alcanzar y cómo se ve el alto rendimiento es fundamental para manejar las expectativas y lograr los objetivos de rendimiento. Se ha demostrado que establecer metas específicas y retantes conduce a una motivación y un rendimiento superiores (Latham, 2004<sup>[13]</sup>). Por último, una vez los empleados y las unidades de trabajo tienen claridad sobre su función y propósito, es fundamental vincular y alinear los objetivos y deberes individuales con los objetivos y deberes institucionales.

Estos elementos fundacionales también son críticos para abordar los problemas creados por el “clientelismo”, donde la influencia política juega un papel importante en la gestión de recursos humanos, que contribuye a un desempeño deficiente en las agencias. Un estudio realizado por la Oficina del Contralor de Puerto Rico en 2010 encontró que el manejo de los recursos humanos fue el área con más irregularidades en todo el gobierno, seguida por los contratos gubernamentales. Esto podría explicar la ausencia de jóvenes profesionales en el Gobierno de Puerto Rico, que no quieren trabajar para el gobierno, debido a una percepción negativa del servicio público como indebidamente político y carente de oportunidades de crecimiento profesional. Por lo tanto, se debe restaurar la confianza para mejorar la percepción del gobierno, garantizando a todos los empleados actuales y futuros que las decisiones se basarán en el mérito, la competencia y los logros, no en asociaciones políticas o personales.

## Acciones basadas en el rendimiento

Una vez que se adopte y ejecute un marco de rendimiento, el Gobierno debería recompensar o reconocer de alguna manera a quienes presentan un alto rendimiento y abordar de forma eficaz el bajo rendimiento. En el contexto del sector público, los estudios han constatado que los regímenes de remuneración por desempeño/mérito pueden tener efectos adversos en la cultura laboral y el rendimiento. Las investigaciones han demostrado que las recompensas monetarias con dispersión salarial pudieran "crear desincentivos para la cooperación, inculcar sentimientos de inequidad, promover la insatisfacción y disminuir el rendimiento" (Bloom, 1999, p. 27<sup>[14]</sup>).

Para reconocer un excelente rendimiento, hay numerosos mecanismos no monetarios que se pueden utilizar para confirmar y reforzar un alto rendimiento. Estos incluyen:

- ▶ Establecer con claridad la función laboral del empleado y sus responsabilidades clave.
- ▶ Reconocer y recompensar a los empleados y unidades de trabajo por sus logros.<sup>[15]</sup>
- ▶ Proveer un trabajo significativo, interesante y razonablemente desafiante a los empleados. Muchos trabajadores ven su trabajo como una fuente de significado y quieren poner sus conocimientos y pericia a buen uso y tener un impacto positivo en la sociedad (Cassar & Meier, 2018).<sup>[16]</sup>
- ▶ Proveer a los gerentes capacitación relevante y específica y procesos específicos de creación de capacidades. Las destrezas gerenciales y de liderazgo son componentes críticos de la buena gobernanza y la implementación efectiva de políticas y estrategias de recursos humanos, incluida la gestión del rendimiento y las evaluaciones.

---

<sup>13</sup> Latham, G. P. (2004). The motivational benefits of goal-setting. *Academy of Management Perspectives*, 18(4), 126-129.

<sup>14</sup> Bloom, M. (1999). The performance effects of pay dispersion on individuals and organizations. *Academy of Management Journal*, 42(1), 25-40.

<sup>15</sup> Gallus, J., & Frey, B. S. (2016). Awards: A strategic management perspective. *Strategic Management Journal*, 37(8), 1699-1714.

<sup>16</sup> Cassar, L., & Meier, S. (2018). Nonmonetary Incentives and the Implications of Work as a Source of Meaning. *Journal of Economic Perspectives*, 32(3), 215-38.

- ▶ Delegar a los empleados el sentido de propiedad y de control de su trabajo, dándoles tanta autonomía como sea razonable mientras se mantiene la rendición de cuentas.
- ▶ Identificar y proveer oportunidades de capacitación y desarrollo. Los empleados se sentirán valorados en la organización, en consecuencia, aumentará su compromiso y rendimiento.
- ▶ Ofrecer a los empleados más oportunidades de avance y desarrollo profesional.
- ▶ Involucrar a los empleados en la planificación para facilitar la asimilación y mejorar el compromiso con la misión y los objetivos de la organización.
- ▶ Aumentar los niveles de retroalimentación regular e informal que puede reducir el estrés y la ansiedad en el desempeño y aumentar el alto rendimiento. Los empleados quieren saber dónde figuran.
- ▶ Suministrar a los empleados equipos de trabajo y tecnología actualizados y en buenas condiciones.
- ▶ Proveer a los empleados arreglos de trabajo flexibles.
- ▶ Establecer una cultura de trabajo agradable caracterizada por el respeto, un espíritu basado en el trabajo en equipo y en los altos estándares de ética e integridad para minimizar las cuestiones de tensión interpersonal y conflicto.
- ▶ Gestionar un programa de bienestar bien diseñado que beneficie tanto al empleado como al empleador.<sup>[17]</sup>

Si bien reconocer los logros es fundamental, es igualmente importante abordar con prontitud, pero con tacto, el rendimiento deficiente. Si el bajo rendimiento no se trata adecuadamente, puede tener un impacto negativo en la moral de los empleados y el logro de la misión. Desatenderlo, como ocurre a menudo en el sector público, puede transformarse rápidamente en una cultura tóxica donde el compromiso y la productividad de los empleados toman una tendencia descendiente.<sup>[18]</sup>

Para abordar los problemas de rendimiento, conducta o asistencia deficientes, la administración puede establecer un sistema de disciplina progresivo o correctivo. La disciplina progresiva es un proceso de acción correctiva estructurado que busca abordar y rectificar el rendimiento o el comportamiento inadecuado de un empleado en el lugar de trabajo mediante la provisión de retroalimentación clara y constructiva. Esto se hace a través de pasos cada vez más formales, desde "consejería(s) verbal(es), advertencia(s) escrita(s), un Plan de Mejora del Rendimiento (PIP, por sus siglas en inglés), la compleción exitosa del PIP y/o la terminación del empleo".

Todos los pasos están cuidadosamente documentados para tener evidencia de que se siguió un esfuerzo de buena fe para apoyar al empleado en mejorar el rendimiento y corregir el comportamiento inapropiado.<sup>[19]</sup> De esta manera se promueve la rendición de cuentas en el servicio público, a la vez que se protegen los derechos al debido proceso de los empleados. En los casos de faltas graves, negligencia o comportamiento criminal, la terminación inmediata pudiera ser justificada.

Todo esto se puede lograr mediante el diseño e implementación efectivos de sistemas de gestión y evaluación del rendimiento. Diseñar e implementar cuidadosamente un sistema de gestión y evaluación del rendimiento en todo el gobierno que siga las mejores prácticas es un componente clave de la reforma del servicio público que se necesita. De hacerse bien, puede energizar y desarrollar la fuerza laboral pública, fomentar la participación y el compromiso en el trabajo,

<sup>17</sup> <https://www.shrm.org/resourcesandtools/tools-and-samples/how-to-guides/pages/howtoestablishanddesignawellnessprogram.aspx>

<sup>18</sup> <https://www.gao.gov/assets/670/668339.pdf>

<sup>19</sup> [https://www.rfsuny.org/media/rfsuny/procedures/per\\_implementing-progressive-discipline\\_guid.htm](https://www.rfsuny.org/media/rfsuny/procedures/per_implementing-progressive-discipline_guid.htm)

sostener el principio de mérito responsabilizando a los funcionarios públicos por el desempeño y la conducta, y crear un ambiente de trabajo agradable y de alto rendimiento que, en última instancia, resulte en una mejor prestación de servicios y una alta relación calidad-precio por el dinero de los contribuyentes invertido.

Una evaluación individual del rendimiento se puede definir como "el proceso por el cual los superiores evalúan el rendimiento de los subordinados, normalmente sobre una base anual o semestral, con el propósito de determinar las tasas, promociones o necesidades de capacitación" (Grote, 2011<sup>[20]</sup>). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2008, p. 47 <sup>[21]</sup>) definió la gestión del rendimiento a nivel individual como "un proceso para garantizar que los empleados comprendan lo que se espera de ellos, evaluar su rendimiento, proveerles retroalimentación y ayudarlos a hacerlo mejor". Mediante estos sistemas, el Gobierno puede sacarle partido a las motivaciones del servicio público, lo que en última instancia conducirá a un mayor rendimiento y a un mayor compromiso organizativo y de misión.



## Medición del rendimiento del servicio público en el Gobierno de Puerto Rico

En ese contexto, nuestro Departamento analizó el estado actual del marco legal para las evaluaciones de rendimiento de los empleados públicos en Puerto Rico. Constatamos que las normas jurídicas actuales relacionadas con el proceso de evaluación del rendimiento de los servidores públicos están repartidas entre múltiples leyes, reglamentos, manuales de personal, reglamentos de evaluaciones de rendimiento, acuerdos de negociación colectiva y cartas contractuales entre organizaciones bona fide y entidades gubernamentales.

La Ley 8-2017, formalmente conocida como la "Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico", se aprobó el 4 de febrero de 2017 con el objetivo de centralizar la gestión de recursos humanos en el Gobierno de Puerto Rico, e incluyó la evaluación del rendimiento de los empleados públicos. La Ley 8-2017 establece que la implementación de "un

<sup>20</sup> Grote, R. C. (2011). How to be good at performance appraisals: Simple, effective, done right. Cambridge, MA: Harvard Business Review Press

<sup>21</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-state-of-the-public-service\\_9789264047990-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-state-of-the-public-service_9789264047990-en#page1)

sistema uniforme de evaluación del rendimiento para los empleados públicos" y "un registro electrónico de los resultados de las evaluaciones y el cumplimiento" forma parte de la política pública del gobierno con respecto a la gestión de los recursos humanos. A pesar de estas aspiraciones, un análisis exhaustivo de la Ley 8-2017 revela que la evaluación del rendimiento sigue descentralizada, ya que aproximadamente el 74% de la fuerza laboral del gobierno no está cubierto por la ley.<sup>[22]</sup>

Este asunto se identificó en un informe anterior del servicio público de nuestro Departamento, donde la mayoría de los componentes, no sólo las evaluaciones de rendimiento, permanecen fuera del alcance de la agencia central de administración de los recursos humanos del Gobierno.

Dicho esto, de acuerdo con la Ley 8-2017, la OATRH tiene el deber de establecer un sistema uniforme de evaluación del rendimiento para los empleados cubiertos por dicha ley. La Sección 6.6, Subsección 1(c) del "Reglamento para la aplicación de la Ley 8-2017, según enmendada" ("Reglamento 8992"), contiene un índice de contenidos para dicho sistema:

1. Marco teórico, que incluye la base legal para su implantación y los objetivos generales y específicos del sistema.
2. Usos del sistema.
3. Criterios de evaluación que incluyan los de orden y disciplina que emanan de la legislación vigente, y los criterios de ejecución que surgen del análisis de las funciones del puesto.
4. Normas de ejecución debidamente definidas.
5. Calendario de actividades.
6. Escala de puntuación o evaluación que refleje los resultados obtenidos.
7. Publicación del sistema a empleados y supervisores, para su conocimiento.
8. Orientación a los empleados y supervisores sobre el sistema que se implante.
9. Documentos complementarios, tales como: registro de incidentes significativos, el seguimiento del plan de acción para la implantación del sistema, sistema de revisión que asegure la mayor objetividad en el proceso.
10. Procesos para la notificación de la evaluación.
11. Mecanismo para revisión de la evaluación.

El Reglamento 8992, aunque más específico que la Ley 8-2017, no establece claramente cómo debe proceder la OATRH para ejecutar este mandato, con cada paso detallado. Su contenido sobre las evaluaciones de rendimiento es demasiado general y opaco. Más importante aún, hasta el día de hoy, **la OATRH no ha publicado directrices o procedimientos relativos al desarrollo e implementación del sistema uniforme de evaluación de rendimiento de los empleados públicos, como exigen la ley y reglamento.**

---

<sup>22</sup> 3 L.P.R.A. §1469a(a)(9), 3 L.P.R.A. §1469a(a)(10).



## Acuerdos de negociación colectiva y el proceso de evaluación de desempeño

En ocasiones, los acuerdos de negociación colectiva (los "CBA", por sus siglas en inglés) y las cartas contractuales en el Gobierno de Puerto Rico son un desafío en cuanto a la implementación de sistemas de evaluación. El Reglamento 8992 establece que las agencias pueden negociar con los representantes de las uniones los procedimientos que se utilizarán para imponer medidas disciplinarias a los trabajadores sindicados.

Hay cuatro leyes laborales principales que permiten que los servidores públicos sean sindicados o representados por una organización bona fide ante las agencias. En primer lugar, la Ley 130 de 8 de mayo de 1945, formalmente conocida como la "Ley de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico" ("Ley 130-1945"), reconoce el derecho de autoorganización; de formar, unirse o prestar asistencia a organizaciones laborales; de negociación colectiva; y de participar en actividades concertadas con el fin de negociar colectivamente o para otras ayudas o protecciones mutuas. La Ley 130-1945 aplica a todos los empleados de las corporaciones públicas y a todas las dependencias y subdivisiones del gobierno que funcionan como una empresa privada y generan sus propios ingresos y ganancias. Los supervisores, ejecutivos, empleados de confianza y empleados directivos están excluidos de su ámbito de aplicación.

Por otro lado, la Ley 45 de 25 de febrero de 1998, formalmente conocida como la "Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico" ("Ley 45-1998"), reconoce el derecho de los empleados a negociar los CBA con las agencias mediante su representante exclusivo. La Ley 45-1998 se aplica a los empleados de las agencias del gobierno central, aunque múltiples agencias gubernamentales están excluidas de su ámbito de aplicación.

Por último, la Ley 134 de 19 de julio de 1960, formalmente conocida como la "Ley Para Autorizar el Descuento de Cuotas de Asociaciones, Federaciones o Uniones de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico" ("Ley 134-1960") y la Ley 139 de 19 de julio de 1961, formalmente conocida como la "Ley Para Autorizar el Descuento de Cuotas para Asociaciones, Federaciones o Uniones de Empleados Municipales" ("Ley 139-1961") autorizan a los empleados públicos, incluidos los de los municipios, a establecer asociaciones bona fide que puedan cobrarles cuotas de afiliación y representarlos ante agencias y otras entidades gubernamentales. Estas organizaciones bona fide no tienen el derecho explícito de negociar CBA con las agencias. Sin embargo, lagunas jurídicas les han permitido firmar cartas contractuales con agencias sobre las condiciones de trabajo fuera del ámbito de aplicación de un acuerdo de negociación colectiva. Por lo tanto, a menudo se puede encontrar asuntos de trabajo y empleo en algunas agencias que pueden afectar la implementación de evaluaciones de

rendimiento, que generalmente se negocian con el contexto de un CBA, que se negocian en una carta contractual con una organización bona fide.<sup>[23]</sup>

Los derechos de negociación reconocidos por estas leyes tienen un efecto directo en el proceso de las evaluaciones de rendimiento y las acciones disciplinarias de los empleados públicos. En primer lugar, múltiples CBA negociados en virtud de la Ley 130-1945 o la Ley 45-1998 y las cartas contractuales negociadas en virtud de la Ley 134-1960 o la Ley 139-1961 proveen su propia lista de conductas sancionadas y de las medidas disciplinarias o medidas correctivas disponibles que deben utilizarse cuando los empleados públicos no guardan las normas de conducta.

En segundo lugar, los procedimientos para imponer medidas disciplinarias o correctivas para los empleados del gobierno unionados son una parte esencial de los CBA y, en ocasiones, de las cartas contractuales. Debido a que tenemos un alto número de CBA y cartas contractuales que funcionan en diferentes agencias, a veces incluso más de uno en la misma agencia, es difícil armonizar los estándares de conducta y los procedimientos para responsabilizar a todos los empleados del Gobierno de Puerto Rico cuando no cumplen. Según el análisis estadístico de los datos de la lista de la OATRH realizado por nuestro Departamento, al menos 2/3 de los empleados gubernamentales cubiertos por la Ley 8-2017, en su forma enmendada, están sindicados. Por lo tanto, muchos empleados gubernamentales podrían formar parte de un sistema de evaluación del rendimiento distinto al desarrollado por la OATRH.

Hay que añadir que resulta increíblemente difícil encontrar los CBA activos en los distintos organismos del Gobierno de Puerto Rico. Aunque la Ley 130-1945 requiere que los patronos y sindicatos presenten una copia certificada de cada acuerdo de negociación colectiva ante la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, los CBA y las cartas contractuales no se pueden encontrar en un sitio web del gobierno o un portal web centralizado, a pesar de que esto se considera información pública y se financia con fondos públicos.<sup>[24]</sup>

A pesar de estos desafíos con los CBA, el gobierno, según las facultades que mantiene bajo la Ley 130-1945, tiene la autoridad para negociar asuntos relacionados con las evaluaciones de rendimiento dentro del siguiente mandato de política pública: "todos los convenios colectivos vigentes, y los que se hagan en el futuro, por la presente se declaran instrumentos para promover la política pública del Gobierno de Puerto Rico en sus esfuerzo de fomentar la producción hasta el máximo".<sup>[25]</sup> La Ley 45-1998 va aún más allá y le prohíbe explícitamente al gobierno negociar asuntos relacionados con la gestión y supervisión de los empleados, la eficiencia, la productividad y los estándares de calidad.

No obstante, cuando se examinan los acuerdos de negociación colectiva en las distintas agencias, queda claro que en muchos casos el gobierno negocia medidas disciplinarias y relacionadas con el rendimiento, lo que puede dificultar la aplicación de normas uniformes de eficiencia y productividad en todo el gobierno.<sup>[26]</sup> Por lo tanto, el gobierno debe adoptar una nueva política de gestión del desempeño mediante reglamentación y hacer cumplir esas normas de rendimiento de manera consistente.

---

<sup>23</sup> Derecho laboral y organización sindical en Puerto Rico, Rosado Marzán César F., págs. 143-144

<sup>24</sup> 29 L.P.R.A. §67.

<sup>25</sup> 29 L.P.R.A. §62(5).

<sup>26</sup> 3 L.P.R.A. §1451j(e)(j).

## Gestión del rendimiento y la disciplina progresiva en el Gobierno de Puerto Rico

En lo que se refiere a los sistemas de acción correctiva para abordar cuestiones de rendimiento, conducta o asistencia deficientes, el Reglamento 8992 provee una lista general de conductas mínimas que los empleados públicos deben observar y otra con conductas prohibidas que acarrearán medidas disciplinarias y/o correctivas.

Sin embargo, también reconoce que cada agencia adoptará e implementará reglamentos internos con normas de conducta y medidas disciplinarias que se publicarán para el conocimiento de todos sus empleados. Esto significa que la OATRH depende de la adopción por parte de las distintas agencias de normas de conducta para gestionar el rendimiento de los empleados públicos.

El 30 de junio de 2020, la Oficina del Inspector General de Puerto Rico ("OIGPR") publicó un Informe Especial con un estudio del cumplimiento de las agencias con los requisitos de la Ley de Procedimiento Administrativo de Puerto Rico de promulgar reglamentos relacionados con el área de administración de recursos humanos, entre otros. Los reglamentos relativos a la administración de recursos humanos incluyen normas y procedimientos para llevar a cabo evaluaciones de rendimiento. El Informe Especial de la OIGPR reveló que de las 107 agencias a las que se les solicitó información sobre reglamentos de personal que contienen normas de conducta:

- ▶ 34 no presentaron prueba de contar con reglamentos de personal para los trabajadores de carrera ni declararon que se rigen por las normas establecidas en el Reglamento 8992;
- ▶ 51 no han actualizado sus reglamentos de personal para los empleados de carrera en más de 5 años;
- ▶ 22 han actualizado los reglamentos de personal para los empleados de carrera;
- ▶ 83 no han actualizado los reglamentos de personal para los empleados de confianza;
- ▶ 24 han actualizado los reglamentos de personal para los empleados de confianza;

Por lo tanto, es evidente que los organismos no han sido capaces de desarrollar, por sí solos, los procesos y procedimientos necesarios para administrar los aspectos críticos de la gestión de los recursos humanos, como las evaluaciones del rendimiento. Esto resulta más evidente cuando se examinan los casos en la Comisión Apelativa del Servicio Público ("CASP"), la entidad con jurisdicción apelativa sobre apelaciones relacionadas con asuntos de personal y laborales, entre otros. Estas acciones suelen incluir cualquier alegación de violación de los derechos de los trabajadores en virtud de la Ley 8-2017, la antigua Ley 184-2004, la Ley 45 y otras leyes y acuerdos de negociación colectiva relativos a la administración de recursos humanos.

Una entrevista con personal de la CASP reveló que la mayoría de las agencias carecen de procesos formales para imponer acciones disciplinarias y medidas correctivas. También señalaron los errores recurrentes cometidos por las agencias, como acciones desproporcionadas para atender violaciones a normas de conducta por parte de los empleados, como la razón principal para que los empleados prevalezcan en la CASP.

Otra deficiencia identificada por el personal de la CASP es la ausencia de registros de evaluaciones del rendimiento de los empleados y de disciplina progresiva. Como ejemplo, digamos que se despidió a un empleado debido a problemas de asistencia, pero este gana la apelación en la CASP y es restablecido debido a documentación incompleta de este problema en la agencia. La agencia, o carecía de un sistema de tiempo y asistencia para validar las ausencias o no seguía el principio de

disciplina progresiva (es decir, asesoramiento verbal, notificación por escrito, etc.), o carecía de un sistema interno de evaluación del desempeño para documentar problemas históricos con el empleado. La falta de documentación de estas interacciones entre gerentes y empleados es lo que afecta las disputas legales que surgen de las terminaciones u otras decisiones de recursos humanos en las agencias.

Para entender mejor el problema, daremos un ejemplo real. En el caso *Arroyo Vélez v. Departamento de familia* (KLRA201300394) la CASP fue revocada por el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico en una decisión que confirmaba el despido de una empleada del Departamento de la Familia ("DF"). La CASP trató de justificar el despido, pero tuvo que reconocer que las pruebas del DF eran débiles y no apoyaban las imputaciones por negligencia contra el empleado. Además, las pruebas revelaron que el DF no contaba con los protocolos para manejar la situación que encontró el empleado - un caso de custodia de un niño extranjero - , por lo que era difícil alegar negligencia sin tener protocolos vigentes para este tipo de casos. Casos como este son comunes en la CASP y reflejan la falta de documentación de las agencias y de normas y protocolos claros a usarse para evaluar el rendimiento de los empleados.

Estos problemas de documentación y monitoreo pueden existir, no porque la gerencia de las agencias no reconozca la necesidad, sino porque consume mucho tiempo en la práctica, especialmente para aquellas agencias con recursos limitados. Estos procesos no solo toman tiempo, sino que también requieren capacitación por adelantado, documentación durante cada incidencia y seguimiento constante.

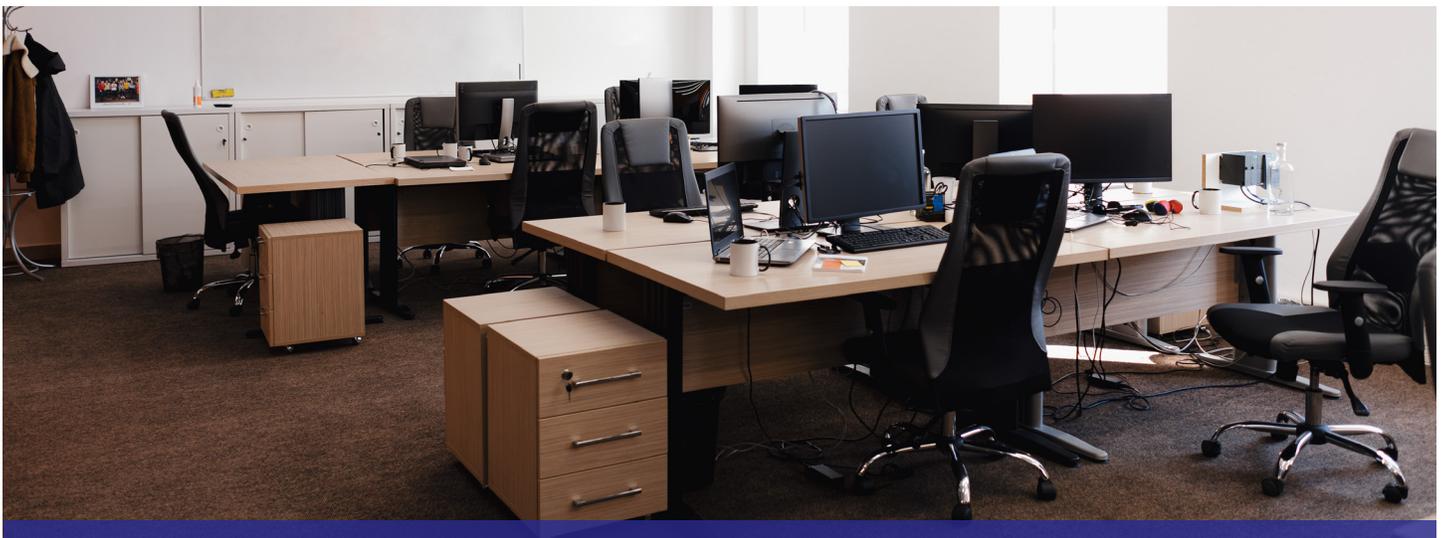
Para hacer que la documentación y el seguimiento sean más manejables y menos lentos para los gerentes, el Gobierno podría adoptar el uso de la tecnología para automatizar la recopilación de datos de rendimiento, supervisar el trabajo de los empleados y apoyar el desarrollo y la entrega de evaluaciones de rendimiento. Esto permitiría una comunicación continua con los empleados al proveer la retroalimentación del gerente y el seguimiento de los objetivos mediante notificaciones por correo electrónico, registros de incidencias en plataformas móviles o en computadora y seguimiento (check-ins) programado y recurrente. Los gerentes de las agencias pueden completar entradas de diario durante todo el año para documentar incidentes, violaciones de políticas, acciones disciplinarias, contribuciones positivas, recompensa y reconocimiento, investigaciones y referirse a estos durante las apelaciones en la CASP. Por lo tanto, el tiempo gerencial se puede dedicar a las porciones de "valor añadido" de la gestión del rendimiento, como el tutelaje y formación, en lugar de recopilar información, completar formularios o escribir notas disciplinarias.

En nuestro ensayo anterior señalamos que los sistemas de recursos humanos de todo el gobierno no estaban integrados, lo que dio lugar a datos incompletos o duplicados y a informes ineficientes o inexactos. Una de nuestras recomendaciones al Gobierno fue crear un registro digital de empleados con base en la nube en todo el gobierno que contendría información sobre todo el ciclo de vida del empleado.

Del mismo modo, la capacidad gerencial para implementar eficazmente los sistemas de gestión del rendimiento y la disciplina progresiva es un componente crítico para aprovechar los beneficios de esta función administrativa. A menudo, en la fase de implementación de la gestión del rendimiento, surgen problemas, ya que los gerentes con frecuencia se sienten mal capacitados para tener discusiones difíciles sobre rendimiento. Proveer capacitación tanto a evaluadores como a evaluados a menudo es necesario para mejorar la capacidad gerencial y para que los empleados

sepan cómo participar eficazmente en el proceso. Según lo expresó Grote (2011, p. 199) "no se puede sobreestimar la función de la capacitación para determinar el éxito de un plan de evaluación".

La calidad de la capacitación para realizar evaluaciones también es importante. A menudo se presta demasiada atención al procedimiento y al papeleo (es decir, formularios de evaluación) y no a las habilidades gerenciales necesarias para tener un diálogo sobre el rendimiento sincero y constructivo. Cuando los gerentes no tienen la capacidad de llevar a cabo este deber, pueden optar por no llevar a cabo la evaluación de ser posible o simplemente dar calificaciones y evaluaciones del rendimiento excesivamente generosas, al adoptar efectivamente un enfoque de cumplimiento sin un impacto verdadero en el rendimiento (Arvey y Murphy, 1998). Para asegurar que la gestión del rendimiento y el sistema progresivo de disciplina sirvan su propósito, debe haber acceso a una formación de calidad, directrices claras sobre el proceso de gestión del rendimiento y apoyo y asesoramiento general de los recursos humanos y organizativos cuando sea necesario.<sup>[27]</sup>



## Hacia una cultura de rendimiento en el Gobierno de Puerto Rico

Hay una serie de factores críticos que deben estar presentes para lograr efectivamente un alto rendimiento y los resultados deseados en el gobierno. En primer lugar, debe haber una comprensión sólida de lo que impulsa la motivación y el rendimiento. Según se discutió anteriormente, estar familiarizado con la teoría de la motivación para el servicio público (MSP) (Perry y Wise, 1990), la Teoría de la Motivación de Herzberg y otros marcos y teorías de motivación relevantes antes de presentar esfuerzos de reforma es fundamental.

Como se ve en este ensayo, hay evidencia contundente de que hay una gran utilidad en aprovechar los incentivos no monetarios para impulsar la motivación y el rendimiento. En consecuencia, debe realizarse una evaluación del contexto organizacional actual, la cultura, la disposición al cambio, los sistemas de evaluación del rendimiento existentes y los requisitos y limitaciones legales para desarrollar una solución profunda y holística para mejorar el desempeño del gobierno.

El aumento de los salarios de los empleados existentes no sólo sería insuficiente, sino que aumentaría el costo del gobierno sin aumentar significativamente el rendimiento del servicio

---

<sup>27</sup>Arvey, R. D., & Murphy, K. R. (1998). Performance evaluation in work settings [Evaluación del rendimiento en la configuración de trabajo]. *Annual review of psychology* [Revisión anual de psicología], 49(1), 141-168.

público, que es a lo que aspira el Gobierno. En su lugar, la Junta de Supervisión debe trabajar con el Gobierno de Puerto Rico en el desarrollo de una fuerza laboral pública de alto desempeño en Puerto Rico, alineando las capacidades de la fuerza laboral del Gobierno con sus estructuras para cumplir mejor con los objetivos de la misión de cada agencia y rediseñando el manejo de desempeño para promover el desarrollo de cada empleado. Estos esfuerzos, en conjunto con un nuevo sistema URP, permitirán al Gobierno reclutar, retener y motivar el mejor al talento, mejorar el desarrollo de los empleados y optimizar el manejo de los recursos humanos.

La capacidad de adaptarse y adoptar el cambio en un ambiente dinámico es fundamental para formar un entorno de trabajo de alto rendimiento. . Debe haber voluntad política y apetito para adoptar e impulsar estas reformas, coherencia con un marco fiscal sostenible, relación constructiva y productiva con los sindicatos y un liderazgo gerencial transformador comprometido con el logro de la misión que tenga la capacidad de estimular los esfuerzos de los empleados y el apoyo al alto rendimiento individual y organizacional.