

## LA GLORIFICACIÓN Y CRUCIFIXIÓN DEL SISTEMA DE MÉRITO EN PUERTO RICO\*

*Lic. Ángel Ruiz Acevedo\*\**

En este año de 1995, se cumplen dos décadas desde la aprobación de nuestra cuarta ley de administración de personal, la cual crea un sistema de mérito para el servicio civil de Puerto Rico. Aprovechamos la oportunidad para recontar cómo este esfuerzo, al igual que los demás esfuerzos e inquietudes realizados en esta dirección a lo largo de este siglo, ha resultado en términos generales tan infructuoso y de tan escaso rendimiento. Se trasluce por lo dicho, que el propósito de este escrito es relatar el empeño y la devoción que en Puerto Rico siempre hemos demostrado hacia el sistema de mérito y simultáneamente ver cómo después de esa siembra, en la práctica, por designio consciente, cosechamos parto de los montes. Siendo esa nuestra intención cuadra bien a esta exposición titularla *La glorificación y crucifixión del Sistema de Mérito en Puerto Rico*.

Las reflexiones que vertimos en este escrito podrán parecerle, a muchos, una redundancia o repetición de las cosas ya tantas veces dichas, y por lo tanto, un ejercicio fútil y sin interés. Sin embargo, no creemos que el planteamiento repetido del problema sea innecesario o engorroso. Pensamos con optimismo que si recogemos toda la crítica responsable ya vertida, la sistematizamos e institucionalizamos y la difundimos repetidamente sin cesar a través de los diversos medios, podemos ayudar a levantar conciencia del problema y a lograr reivindicar para el servicio público las aspiraciones y postulados en que se debe fundar una sana administración pública. Estos esfuerzos del pasado contienen un hermoso legado de buen gobierno y están disponibles para siempre replantearlos y empezar de nuevo. Lo que tenemos que hacer es renovarlo, perfeccionarlo y enriquecerlo a la luz de la experiencia, de las actitudes recurrentes y de los nuevos conocimientos. Sería una ironía imperdonable de nuestra parte

---

\* Ponencia presentada en el foro "La situación actual del Sistema de Personal y el Principio de Mérito en el sector público" celebrado el 7 de noviembre de 1995, como parte de las actividades del cincuentenario de la Escuela Graduada de Administración Pública.

\*\* Abogado, consultor en Gerencia Administrativa y profesor de la **Escuela Graduada de Administración Pública**, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.

echar por la borda los principios del sistema de mérito con todo su caudal de democracia, de legitimidad y de sanas pautas de buen gobierno sin antes analizar si su naufragio se ha debido a que lo hemos dejado solo, sin entender que el mismo es sólo un instrumento entre muchos componentes que debieron acompañarlo en su trayectoria hacia el logro de una administración pública de excelencia.

Hacemos estas disquisiciones introductorias porque nos preocupa que a pesar de toda la sistematización y ensanchamiento del conocimiento alcanzado por la ciencia de la administración pública y las demás ciencias sociales germanas y del consenso crítico que se ha producido en la academia y los demás centros de pensamiento y análisis creativo observamos con pesadumbre cómo un sentimiento cada vez más creciente de escepticismo y postración permea nuestra cosmovisión puertorriqueña y las posibilidades de cambio constructivo.

### LA GLORIFICACIÓN DEL SISTEMA DE MÉRITO A TRAVÉS DEL DESARROLLO HISTÓRICO DE NUESTRO SERVICIO CIVIL

Durante el transcurso del presente siglo, en Puerto Rico se han realizado cuatro intentos legislativos para dotar a nuestro servicio civil de un sistema de mérito. En 1907, 1931, 1947 y 1975<sup>1</sup> se aprobaron con renovado elogio y devoción sendas leyes, dirigidas cada una de ellas evidentemente a ampliar y enriquecer los postulados e instituciones que la experiencia y el conocimiento crecientes, supuestamente, han venido abonando.

Las primeras inquietudes y esfuerzos comienzan cuando los norteamericanos llegan a nuestro país en el 1898. Apenas hacía 15 años que allá en el continente los americanos, a nivel federal, habían aprobado su primera ley de servicio civil de mérito (*Ley Pendleton*, de 1883) después de haber transcurrido un siglo de patronazgo, de tragedias y de corrupción.<sup>2</sup> Inmediatamente que los nuevos gobernantes tomaron el control de nuestro país e instauraron un gobierno militar, empezaron a indagar sobre las impresiones y la capacidad de los puertorriqueños para administrar nuestros asuntos de gobierno bajo el control y la tutela del nuevo

<sup>1</sup> Leyes de Puerto Rico, *Ley Núm. 345*, 14 de marzo de 1907, Para reglamentar y mejorar el servicio civil en Puerto Rico; *Ley Núm. 88*, 11 de mayo de 1931, Para crear la Comisión de Servicio Civil de Puerto Rico; *Ley 345*, 12 de mayo de 1947, Para crear la Oficina de Personal de Puerto Rico; y *Ley Núm. 5*, 14 octubre 1975.

<sup>2</sup> Para una descripción del patronazgo y corrupción en Estados Unidos durante el siglo pasado véase United States, Civil Service Commission, *A Biography of an Ideal: History of the Federal Civil Service* (Washington: Office of Public Affairs, 1974).

imperio, especialmente en el área de servicio civil. Aprovechando la efervescencia habida en Estados Unidos con la aprobación de la *Ley Pendleton*, era obvio que los primeros gobernadores americanos se interesarán en informar a Washington sobre la importancia y deseabilidad de aprobar para Puerto Rico “una ley general de servicio civil como la única base segura y satisfactoria para edificar desde los primeros momentos la formación de un gobierno local”.<sup>3</sup>

Es así como bajo el contagio de la consigna de asegurar un gobierno “satisfactorio para el nuevo territorio” que se presentó en el 1905 un proyecto de Servicio Civil de mérito, el cual no prosperó pero, no obstante, sentó las bases para que inmediatamente en el 1907 se aprobara con la misma finalidad nuestra primera ley de administración de personal. Los puertorriqueños, por deferencia o decantación más que por compromiso genuino, asentimos a la aprobación de esta legislación, mas en la praxis — por falta de entendimiento por un lado y por las luchas políticas intensas en que estábamos inmersos por otro— arrasamos la oportunidad de empezar a sanear nuestra administración pública.<sup>4</sup> En este momento es justo decir que otros factores muy importantes contribuyeron a la debacle de nuestro primer sistema de mérito. Cuando el gobierno militar fue sustituido por el gobierno civil de la Ley Foraker, los americanos nos impusieron una estructura de poder sofocante que absorbía todas las áreas de gobierno. Ante esta situación el nombramiento de los empleados públicos, especialmente en las posiciones claves, en base a gratitud y afinidad a nuestros líderes políticos lucía como un recurso de atenuación y de pragmatismo circunstancial frente a la omnipotencia del poder exterior. No menos corrosivo para el nuevo sistema de servicio civil que se trataba de instaurar resultaba la desidia, incompetencia y parcialidad que exhibieron los primeros gobernadores pues ellos mismos eran fruto de las prebendas políticas de las luchas partidistas y del patronazgo manido que imperaba allá en la metrópoli.

A pesar del fracaso de este primer intento y después de tres décadas de caos, de estancamiento y de patronazgo prevaleciente, el gobernador Teodoro Roosevelt, hijo de un enérgico defensor del servicio civil de mérito en Washington, “convenció” a los puertorriqueños de que “la base sobre la cual descansa una administración competente es una ley de

---

<sup>3</sup> Charles T. Goodsell, *Administración de una Revolución: la reforma del poder ejecutivo en Puerto Rico bajo el gobernador Tugwell (1941-1945)*, (Río Piedras: Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, 1978), 106.

<sup>4</sup> Irma García de Serrano, *La selección de personal en el servicio público de Puerto Rico* (Río Piedras: Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, 1969), 5-10.

servicio civil concebida conforme al sistema de mérito”.<sup>5</sup> Roosevelt impulsó y logró en el 1931 que nuestra Legislatura aprobara una nueva ley más amplia y abarcadora que la de 1907. Esta Ley fue también decantada y adulada como “un estatuto de servicio civil comparable a los mejores sistemas modernos de servicio civil en los gobiernos estatales”.<sup>6</sup> A pesar de estas credenciales este segundo intento tampoco ayudó a resolver el caos y la murria existente en nuestro sistema de servicio civil. De hecho, esta década de 1930 fue una de gran convulsión en Puerto Rico. El Partido de la Coalición ganó las riendas del poder local y en la vorágine de las luchas intestinas y como secuela del *Plan de Reconstrucción de Puerto Rico (PRA)*, el gobierno federal de Estados Unidos estableció bajo su administración el programa de la **PRERA** el cual se convirtió en un gobierno paralelo en la Isla. Los federales no confiaban en los coalicionistas por lo que procedieron a administrar directamente estos programas. Esta desconfianza y el trasiego político partidista local otra vez contribuyeron a sembrar el desorden y el desacato en nuestro sistema de servicio civil llegando incluso el gobierno de la Coalición a pedir su eliminación.<sup>7</sup> Sobre el estado del servicio civil para esta época, nos dice **Charles T. Goodsell**, que el sistema de mérito estaba tan abandonado que no cumplía ningún propósito y “existía sólo nominalmente”, es decir, en papeles; una Ley escrita pero no aplicada.<sup>8</sup>

Arribaba la década de 1940 y unas nuevas perspectivas de cambio se visualizaron para nuestro servicio civil. Esta vez correspondió al gobernador Rexford G. Tugwell (1941-46) asumir el reto y lanzarse al ruedo para enarbolar una vez más la bandera del sistema de mérito, convencido también de que este sistema es la base de un buen gobierno, que —según sus palabras— impide que los “incompetentes y los renuentes obstaculicen la función de los demás”.<sup>9</sup> De no haber sido por su tenacidad sobrehumana frente a Luis Muñoz Marín y su Partido Popular Democrático, el sistema de mérito hubiera continuado preterido y olvidado por los políticos y administradores públicos locales.

En el 1942, Tugwell presentó a la Legislatura un proyecto de ley sobre servicio civil para, entre otras cosas, poder nombrar un Director de Personal bajo su autoridad directa y empezar a encarrilar las reformas necesarias. Desencantado por las enmiendas que debilitaron a su proyecto

---

<sup>5</sup> Serrano de García, *La selección de personal...*, 10.

<sup>6</sup> Charles T. Goodsell, *Administración de una Revolución...*, 107.

<sup>7</sup> Goodsell, *Administración de una revolución...*, 113.

<sup>8</sup> Goodsell, 111.

<sup>9</sup> Goodsell, 115.

Tugwell decidió vetarlo y trabajar con la ley existente (*Ley 88*, de 1931) la cual casi nadie recordaba o había hecho caso de ella.<sup>10</sup>

Lo primero que hizo fue ordenar un estudio para conocer el estado del servicio civil en Puerto Rico. El estudio reveló que nada de las aspiraciones, postulados e insatisfacciones inherentes al sistema de mérito se ponía en práctica ni constituía una vivencia o filosofía en el alma y la mente de los políticos y de los funcionarios del gobierno. Sin embargo, en la mente de Tugwell y su discípulo el señor Guillermo Nigaglioni, que a la sazón era presidente de la Comisión de Servicio Civil, los principios de un sistema de servicio civil moderno sí constituían una vivencia y una filosofía que valía la pena renovar y acometer con vigor y firmeza. Gracias a su empeño y denuedo, al finalizar su gestión como gobernador en el 1946, bajo su administración se habían obtenido logros ingentes en la depuración y ordenamiento de la administración de personal público. Procesos tales como el análisis y clasificación de puestos, la preparación de estructuras de retribución equivalentes, el diseño y administración de exámenes por competencia, el adiestramiento y capacitación de empleados públicos y demás áreas medulares de un servicio civil moderno se habían apuntalado sobre bases científicas y objetivas.<sup>11</sup>

Para Tugwell, su gestión fue una labor ardua y espinosa. Transcursaba el primer lustro del decenio de 1940 y todavía Muñoz y su liderato no se animaban a colaborar para eliminar del servicio público a los empleados incompetentes; a los temporeros inveterados y a los apadrinados en sus puestos. Muñoz, siguiendo la actitud y tradición de los políticos locales contemporáneos y los que le habían precedido durante el transcurso del siglo, también actuó en asuntos de servicio civil desde la perspectiva y el lente político.<sup>12</sup>

El sistema de mérito, según se ha dicho, a la partida del gobernador Tugwell ya se había cimentado considerablemente. El liderazgo de don Luis Muñoz Marín, por otro lado, se había consolidado en la cumbre; sus reformas se habían aprobado y rendían buenos frutos y había llegado la hora de salir nuevamente por los fueros del sistema de mérito ahora que se avisoraba que la gobernación y la administración de los asuntos locales recaerían en manos puertorriqueñas. Ello explica el que en el 1947 nuestra legislatura aprobara una nueva ley de administración de personal (*Ley Núm. 345*). Al año siguiente, Muñoz fue elegido gobernador y gracias

---

<sup>10</sup> Goodsell, 117

<sup>11</sup> Goodsell, 122-127.

<sup>12</sup> Sobre los Populares, decía Tugwell, que codiciaban los puestos públicos igual que los Coalicionistas.

a su cambio de actitud y entendimiento, su larga incumbencia vino a ser para el sistema de mérito un oasis en el recorrido de su azarosa trayectoria. Todavía no hemos encontrado ninguna investigación o escrito que no se exprese elogiosamente de la herencia legada a nosotros por Tugwell y Muñoz respecto al respeto y las bondades que tiene un sistema de mérito como instrumento por excelencia para el logro de un gobierno honesto, legítimo y democrático. Intelectuales como **James Watson**,<sup>13</sup> **Pedro Muñoz Amato**,<sup>14</sup> **Mario Negrón Portillo**,<sup>15</sup> **Irma García Serrano**,<sup>16</sup> y tantos otros, dan fe de esta vendimia histórica.

Con el retiro de Muñoz Marín en 1964 de la escena política y administrativa volvieron a intensificarse las luchas políticas en el país. Igual que había sucedido muchas veces en el pasado con los viejos partidos políticos, su partido se escindió y por otro lado surgió simultáneamente un nuevo partido de oposición vigoroso (el Partido Nuevo Progresista-PNP) a tal punto que en 1968 este partido derrotó al Partido Popular de Muñoz. Para los Populares, este cambio produjo mucho llanto y decepción pero muchos otros líderes del patio lo consideraron como un cambio glorioso y saludable pues se había dado al traste con el monopartidismo político glorificando a su vez la instauración del bipartidismo político en la isla semejante al sistema de partidos políticos imperante en Estados Unidos, algo que recibió con júbilo el nuevo gobernador Luis A. Ferré al ganar el PNP aquellos comicios. Hoy día, según la experiencia indica, ya no es probable que un partido político asuma la administración del gobierno por un número de términos prolongado. Evidencia de ello es el hecho de que a partir de Muñoz y desde el 1964 cinco gobernadores distintos han ganado la encomienda para administrar los asuntos públicos. Hoy día, muchos observadores lamentan con pesadumbre que Puerto Rico sufra de inestabilidad y *tribalismo político*;<sup>17</sup> de bipartidismo cerrado; de falta de consenso y otras cosas por el estilo exactamente tal como cuando despertamos al siglo.

---

<sup>13</sup> *Public Administration Conference* (San Juan, P.R.: Administración General de Suministros, División de Imprenta, 1946).

<sup>14</sup> *Problemas de derechos civiles en la Administración de Personal del Estado Libre Asociado: Informe sometido al Comité de Derechos Civiles el 8 de octubre de 1958* (San Juan: Escuela de Administración Pública, 1961).

<sup>15</sup> "Public Administration in Puerto Rico: From Model to Crisis" (Ph.D. Dissertation, University of Texas at Austin, 1983).

<sup>16</sup> *La selección de personal...*

<sup>17</sup> El concepto *tribalismo político* fue acuñado por el gobernador Roberto Sánchez Vilella. Para una dramática exposición sobre bipartidismo cerrado en Puerto Rico, véase Ángel I. Rivera *et al.*, "La cultura política y la estabilidad del sistema de partidos de Puerto Rico", *Estudios del Caribe (Caribbean Studies)* 24 (julio-diciembre 1991): 175-220.

En lo que respecta al sistema de mérito, en la praxis empezó a trastocarse, mas no así como discurso normativo. Loas y salves nuevamente adornaron su panegírico y otra vez una supuesta fe y creencia en sus postulados continuaron siendo en nuestro devenir histórico una aspiración sostenida e incuestionable. Es así como nuestra Legislatura volvió a reafirmar estos propósitos en el 1975, cuando aprobó nuestra actual Ley de Personal de la cual hoy recordamos su vigésimo primer aniversario. En su exposición de motivos este estatuto resalta con entusiasmo y optimismo tres propósitos esenciales, a saber: a) recoger la experiencia acumulada del pasado especialmente, de los últimos 27 años; b) modernizar el sistema de mérito para ajustarlo a los conceptos más dinámicos y efectivos de administración de personal, supuestamente según los nuevos tiempos; y c) reafirmar los principios básicos del sistema de mérito extendiéndolo a todos los sectores del empleo público. Perdonando la tautología machacona vemos como en Puerto Rico una vez más hacemos votos de reafirmación y compromiso con esa ilusión permanente de edificar un servicio civil moderno basado en el principio y el sistema de mérito.

La ley actualmente vigente fue aprobada bajo la administración del Partido Popular, sin embargo —a juzgar por los comentarios vertidos por el director de Personal, un conocido militante del PNP— la misma fue también acogida con efusión por los propios miembros este Partido:

En Puerto Rico se hizo un claro deslinde entre los servicios de carrera y de confianza, estableciéndose un uso juicioso y restringido del segundo, de manera que se estimule la carrera pública. Se sentaron las bases para la retención del empleado eficiente y responsable y para la separación del empleado ineficiente e indisciplinado. Se estimula la movilidad y el ascenso de los empleados, pero mediante exámenes competitivos, inclusive en los nombramientos transitorios.<sup>18</sup>

Véase, que aunque lo anterior es precisamente la médula de lo que no se ha hecho, sin embargo, representa una vez más la apología que en este país continúan haciendo los políticos y administradores públicos tocante al tema del sistema de mérito, todo ello, a pesar, de la inestabilidad política que nos arropa. Como si fuera poco esta postura pro defensa del sistema de mérito volvió a resonar en las promesas de campaña hechas por el liderato del partido actualmente en el poder, en cuyo Programa de Gobierno el PNP establece como objetivo cardinal el “propiciar mayor eficiencia gubernamental a través de un personal idóneo, profesional y

---

<sup>18</sup> José Roberto Feijoó, *La Administración de Personal* ([San Juan: Oficina Central de Administración de Personal, [1979]).

capacitado a todos los niveles, basado en el principio del mérito."<sup>19</sup> El Partido fue más lejos aun, cuando en dicho programa propuso la idea de elevar el principio del mérito a rango constitucional al igual que en un principio lo hicieron los muchachos del Grupo de los 22, incluso al igual que nuestra actual Ley de Personal lo enuncia como factible y de que la Comisión de Derechos Civiles igualmente acaba de proclamar. Hasta el día de hoy tal ha sido el altar y la glorificación que con gran reverencia se ha hecho siempre del sistema de mérito en Puerto Rico como panacea normativa para alcanzar un gobierno eficiente e imparcial. ¿Qué ha pasado entonces con este sistema de mérito del cual reiteradamente hemos hecho tantas alabanzas y apologías? Según veremos más adelante, su paradero también tendremos que buscarlo entre las cosas que el viento se llevó.

## LA CRUCIFIXIÓN DEL SISTEMA DE MÉRITO EN PUERTO RICO

Aunque en la sección que antecede hemos resaltado la pasión con que siempre hemos abrazado el sistema de mérito como divisa y patente de legitimidad y buen gobierno, lo cierto es que allí aprovechamos también para ir relatando simultáneamente su vía crucis. Conviene ahora, en esta sección, concentrarnos en relatar únicamente el atropello implacable y la crucifixión posterior a la que hemos sometido este sistema. Para empezar alguna jurisprudencia básica nos puede ayudar cuanto más por haberse dictado la misma poco antes e inmediatamente después de la aprobación de nuestra Ley actual. Los casos **Báez Cancel**,<sup>20</sup> **Elisa Díaz González**,<sup>21</sup> **Pierson Muller**,<sup>22</sup> **Ramos Villanueva**<sup>23</sup> y **Colón vs. CRUV**, a nuestro juicio, son una muestra representativa.

En **Báez Cancel**, apenas ocurrió un cambio de administración, el alcalde entrante, sin contemplación alguna, despidió un cuantioso número de jefes de brigadas y supervisores y sin guardar formas procedió de inmediato a llenar las vacantes con incumbentes todos adeptos a su partido. El Tribunal Supremo paró en seco este atentado contra el principio del mérito y decidió, firme y concluyentemente, que en Puerto Rico todos los empleados públicos, incluyendo los de confianza, gozan de la protección contra el discrimen político.

<sup>19</sup> Dr. Pedro Rosselló, *Programa de gobierno 1992-93*, s.l., s.f.

<sup>20</sup> **Báez Cancel vs. Alcalde Municipio de Guaynabo**, 102 DPR 982.

<sup>21</sup> **Díaz González vs. Tribunal Supremo**, 102 DPR 195.

<sup>22</sup> **Pierson Muller vs. José Roberto Feijoó**, 78 JTS 30.

<sup>23</sup> **Ramos Villanueva vs. Departamento de Comercio** 112 DPR 514.

Las agencias hicieron caso omiso del mensaje del Supremo. Dado que en este caso había habido un despido abiertamente arbitrario, optaron por utilizar formas más discretas. En el caso subsiguiente de **Elisa Díaz González**, la agencia, circunvalando el principio del mérito, reclasificó el puesto de confianza que ocupaba la incumbente a uno de carrera para ilegalmente asegurar su permanencia en el servicio. El Tribunal determinó que se viola el principio del mérito cuando el incumbente de un puesto no compete para el mismo.

Sorpresivamente, el propio Tribunal abrió las puertas al discrimen político al decir que los empleados de confianza son el alter ego de los jefes de agencia y que deben tener una filosofía y actitudes compatibles y afines con el gobierno de turno y no contrario a éste. Como caída del cielo, esta decisión (después de lo dicho en *Báez Cancel*) fue aprovechada inmediatamente por las agencias para dar primacía y superimponer la ideología política al mérito. Como cuestión de hecho, la impresión que dejó este dictamen, aun entre abogados, fue que por motivos políticos “se podía botar” a un empleado. Efectivamente, así pareció entenderse, con más vigor aún, cuando nuestro más alto tribunal galvanizando su posición anterior dictaminó en el caso **Pierson Muller**, que los empleados de confianza deben ser “partidarios” del gobierno entrante y que se afectan según los cambios de administración pues de otra manera se burlaría la voluntad popular.

No fue hasta el caso **Ramos Villanueva** que la luz al final del túnel aclaró el sendero que debíamos seguir: el Tribunal, cerrando la puerta que de alguna forma había abierto en los dos casos anteriores (y un poco volviendo atrás a *Báez Cancel*), tuvo a bien precisar la doctrina actual de que a los empleados de confianza no se les puede violar sus derechos constitucionales por razones políticas, a menos que la afiliación política sea un requisito necesario (apropiado) y la agencia así lo demuestre. Afortunadamente, el Tribunal, antes de emitir su fallo, preguntó si el empleado era eficiente.

No empee el tino y la claridad de esta decisión las agencias, dado que los tribunales no pueden implementar sus mandatos, siguieron adelante con su discrimen y en el caso posterior de **Colón vs. CRUV**, el Tribunal — después de tomar conocimiento de las remociones masivas de empleados públicos que ocurren durante los cambios de gobierno y luego de reafirmar la doctrina **Ramos Villanueva**— tuvo que amonestar tajantemente a las agencias advirtiéndoles que los tribunales “no tolerarán despidos injustificados” por razones políticas. Estos casos son suficientes para cerciorarnos de que las amonestaciones no producen milagros.

Dejemos atrás la esfera judicial para escrutar ahora la situación a nivel

cuasijudicial y administrativo donde las violaciones repercuten con mayor profusión. Se calcula que anualmente en la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (JASAP), se presentan más de 500 querellas, la mayoría de ellas por discrimen político. Organismos responsables, como nuestra Comisión de Derechos Civiles, calcula que el monto de las demandas contra las prácticas del sistema, razonablemente, ascienden a alrededor de \$100 millones. Esta misma Comisión de Derechos Civiles, intrigada por la situación alarmante y en el cumplimiento de su deber ministerial, emprendió enseguida un estudio en el cual revela con dramatismo la cantidad asombrosa de formas y subterfugios que las agencias utilizan para ejercer persecución política y encubrir el discrimen. Vale la pena, por consiguiente, detenernos un poco para comentar en extenso los hallazgos expuestos en el mismo y que ha sido publicado recientemente.<sup>24</sup>

El estudio encontró que las agencias realizan investigaciones sobre la legalidad de los nombramientos anteriores de empleados que no comulgan con la ideología del gobierno de turno. Esta práctica beneficia a la administración de turno por partida doble: elimina a un adversario en la casa y facilita la oportunidad de nombrar a un adepto.<sup>25</sup> De igual manera y con el mismo beneficio político-partidista, las agencias utilizan la práctica de eliminar puestos por escasez de fondos, los mismos que luego aparecen disfrazados y con incumbentes partidarios de la ideología dominante.

En todas las etapas del proceso de selección la manipulación también se utiliza con rendimientos óptimos. De esta manera se derrota el principio democrático de igual oportunidad que tiene todo candidato cualificado para optar y ganar por sus méritos un puesto público. Es obvio que si en el proceso de selección se empieza por limitar la publicidad de las convocatorias, si en las solicitudes se despistan los verdaderos lugares de trabajo, si se amplían las certificaciones y si las entrevistas a los candidatos se realizan proforma, entonces es muy probable que se produzcan los nombramientos deseados.

La Comisión también hace alusión a los nombramientos transitorios. La informalidad con que se realizan éstos permite a los incompetentes

---

<sup>24</sup> Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico, *Informe sobre discrimen político en el empleo público en Puerto Rico*, San Juan, 30 de junio de 1993.

<sup>25</sup> De paso, debemos decir que esta es una práctica importada del patronazgo político del siglo pasado en los Estados Unidos, cuando la gente del presidente Thomas Jefferson —para resarcirse de los "nombramientos de media noche" (*midnight appointments*) endosados por el grupo de John Adams— examinaban la legalidad con que éstos se habían realizado. *Conf. A Biography of an Ideal...*, 9-10.

apadrinados políticamente entrar al servicio por la puerta ancha. Una vez adentro se les renueva sus contratos con la esperanza de que continúen siendo leales y cooperen con el partido que los ha empleado.

Otro hallazgo que señala el estudio es el que se nombran con prioridad aquellos aspirantes que presentan cartas de recomendación de los políticos. Cabe decir, que las recomendaciones de candidatos por políticos es quizás una de las prácticas más destructivas del sistema de mérito. También es la característica por ontonomasia de un sistema de despojos. Si la carta política es todo lo que se necesita para lograr un puesto, ¿para qué tomar exámenes, para qué competir por oposición? Igualmente abominables son los traslados arbitrarios que se realizan por razones políticas y que la Comisión nos revela. Estas formas se convierten en recursos poderosos que diezman al sistema de mérito pues constituyen una forma de intimidación, una especie de "componente" para alinear a los que se sospecha que no siguen el credo político en cuestión.

La Comisión es prolífica al señalar la versatilidad de las formas que se utilizan al margen de la Ley. Entre otras formas adicionales también nos relata que se preparan listas de empleados desafectos al partido; que se introducen especie de vigilantes o comisarios, infiltrados como "quintacolumnas" y que actúan como sabuesos políticos para hostigar y depurar al servicio de los que no son "feligreses". Estas prácticas de infiltración, nos dice, se extienden a los sindicatos y a las organizaciones informales. Finalmente, la Comisión nos indica que las colectas de fondos, los donativos y las cuotas políticas siguen siendo una práctica todavía intacta en el servicio público. Evidentemente no es necesario comentar lo lucrativo que este medio resulta para las arcas del partido político gobernante.

Aunque esta lista de violaciones al sistema de mérito parece extensa, sin embargo, resulta ser escasísima ante el potencial de otras formas que se usan para lograr los mismos propósitos. Por ejemplo, se trastean los requisitos que se exigen a los puestos para descartar aspirantes cualificados; se tacha la conducta de empleados idóneos para luego despedirlos sumariamente (vg. caso **Arcelay vs. Superintendente de la Policía**); en las evaluaciones se usan criterios irrelevantes para atribuir deficiencias a los empleados no gratos; en los ascensos se suele preterir a los candidatos cualificados de adentro para traer partidarios de afuera (caso **Liliana Lavoy vs. Fondo del Seguro**); se acostumbra, de manera también arbitraria, vaciar las funciones de los puestos de los disidentes. En esta forma se descende el valor del puesto y el incumbente permanece ocioso por reducción de sus tareas. Irónicamente, después de este cercenamiento, al empleado se le vigila y hostiga para que cumpla estrictamente con el

horario de trabajo oficial de la agencia, etc.

El cuadro anterior no estaría completo si no abundáramos de manera especial en una de las prácticas ya mencionadas: se trata de los nombramientos transitorios. Esta práctica, de hecho, ha sido la más favorecida y preferida por las agencias.

La Ley concibe el uso de los nombramientos transitorios como una forma de asegurar que la continuidad del servicio no se interrumpa. Lo entiende necesario porque la dinámica del servicio y las vacantes que en el mismo se producen continuamente ya sea por retiro, renunciadas, muerte o incapacidad, destituciones o creación de programas temporeros, producen insuficiencia del personal necesario. Aun para llenar estos puestos transitorios, provisionales, por contrato, etc., la Ley exige a las agencias, según las circunstancias lo permitan, escoger personas cualificadas mediante algún tipo de examen o competencia. Como el mecanismo oficial que la Ley establece en su **Sección 4.3** para la selección de empleados de carrera es uno lento y minucioso, a las entidades de gobierno se les permite realizar este tipo de nombramiento para satisfacer sus necesidades perentorias de personal. A pesar de que estos empleados, naturalmente, no son de carrera y se nombran de manera más flexible, el Tribunal Supremo también les ha amparado en sus derechos contra el discrimen ordenando a la Junta de Apelaciones tomar jurisdicción sobre sus querellas y exigiendo a las agencias que para prescindir de ellos deberán seguir los requisitos "de longevidad y eficiencia".

No menos importante es anotar que la Ley exige que lo antes posible los empleados transitorios que ocupan puestos de carrera concurren a examen por oposición para poder continuar en el servicio, es decir, que cumplan con los requisitos que exige la **Sección 4.3** mencionada. Se desprende de lo anterior, que los nombramientos transitorios deben ser una excepción momentánea y que por tanto deben ser eso mismo: transitorios.

¿Qué ha sucedido en el servicio público con estos mandatos de la Ley y la jurisprudencia? Sencillamente todo ha sido letra muerta, pues el uso indebido y desmedido de este mecanismo ha llegado a adquirir naturaleza de epidemia al punto que el propio Tribunal Supremo tuvo que dar la voz de alerta cuando en el caso **Enrique Correa vs. Departamento de Recursos Naturales**, advirtió que en Puerto Rico se había entronizado un sistema de servicio civil "paralelo" a nuestro sistema de mérito mediante el uso masivo y a granel de nombramientos transitorios. Tratando de cortar de raíz este mal, el Tribunal decidió en el acto que un empleado transitorio no tiene expectativa de permanencia en un puesto regular.

La consecuencia de esta decisión fue que inmediatamente cundió la

desesperación en los grupos de interés, especialmente en el sector sindical, lo que después de todo fue saludable porque de inmediato salió a relucir que efectivamente el Tribunal estaba en lo cierto al descubrirse posteriormente que más de 40 mil empleados públicos ostentaban puestos en tal condición, muchos de ellos por más de diez o quince años.

Volvemos a preguntar: ¿de qué valió este barullo y confusión? Sencillamente de nada, pues apenas los políticos, siempre en acecho, tomaron cartas en el asunto inmediatamente parecieron decir "a grandes males grandes remedios". Como en esta época se discutía en el país la campaña política de 1988, los señores Baltasar Corrada del Río y el ex gobernador Rafael Hernández Colón, que a la sazón se disputaban la gobernación, ni cortos ni perezosos se comprometieron a pasar legislación que facilitara la integración de los precaristas (transitorios) al servicio regular. Misión cumplida, pues así se prometió y así se hizo cuando la administración siguiente logró en el 1989 que nuestra Legislatura aprobara la *Ley 56* de ese año para subsanar *post-factum* el caos existente.

Es interesante anotar que en Puerto Rico, cuando se ha venido violando la Ley masivamente, se aplican remedios salomónicos utilizando la amnistía para condonar los desafueros cometidos. Estos remedios espurios se han evidenciado en los casos de amnistías contributivas, de posesión ilegal de armas, etc., y como acabamos de decir, en lo referente a las violaciones de nuestro sistema de personal público.

En este último caso el remedio, de hecho, es viejísimo, pues cuando a principio de la década de 1940 el estudio de *Nigaglioni* reveló que el grueso de los empleados públicos (60 a 80%) ocupaban puestos transitorios, la solución no se hizo esperar y bajo apariencia de legalidad se validó a toda prisa la situación reinante del modo antes dicho. El partidismo y la politización nos hace desaprender en vez de aprender. En última instancia, da la impresión que en este país todo problema se convierte en uno político y no en uno ético, cultural o de legitimidad auténtica.

La crisis del Sistema de Mérito se ahonda aun más desde distintas vertientes adicionales, todas las cuales se utilizan con máxima fruición y aun con apariencia de legalidad pues si la Ley cierra las puertas a nuestros designios, simplemente la enmendamos. Así es como gracias a la sapiencia de este mecanismo, enjambres y legiones de empleados de confianza han inundado nuestro servicio público. Nuestra Ley dispone que las agencias harán "uso juicioso y restringido" del servicio de confianza y a tal efecto estableció un límite de 25 nombramientos de confianza para cada agencia, irrespectivamente de su tamaño y complejidad. No conforme con esta disposición, enseguida la administración opositora de turno enmendó la Ley en 1979 para permitirle a las agencias rebasar el límite establecido,

todo ello sin especificar cuántos más podrían nombrar, y desde luego, sin decir qué se entiende por una agencia compleja o de mayor tamaño. El resultado neto de esta enmienda ha sido que todas las agencias están sobrepobladas con personal de confianza, sin tener en cuenta que estos son funcionarios públicos políticos; que son los que administran nuestro sistema de mérito y que son aves de paso en el servicio público. El objetivo de nuestra Ley fue hacer del servicio de carrera la institución básica del sistema de mérito y por excepción creó de forma reducida el sistema de confianza, más con esta enmienda, ciertamente, se le ha propinado un rudo golpe que profana al sistema.

A toda esta debacle hay que añadirle una tendencia muy peligrosa que en los últimos años se ha entronizado como estilo de gobernar. Nos referimos al hecho de que los gobiernos de turno envuelven a los funcionarios y a los empleados de todos los niveles en una militancia continua e intensa de naturaleza proselitista. La disciplina y el respeto hacia el gobierno se pierden en la medida en que se observa que los funcionarios de mayor rango son los primeros que se aprestan para aventar banderas en las campañas y actividades políticas de su partido y a los empleados de nivel más bajo se les compulsa a formar filas en las marchas o caravanas del partido y a trabajar en los comités de su colectividad política; en la medida en que a los jefes del gobierno se les recluta como portavoces encubiertos para dar discursos y arengas políticas a través de la televisión y demás medios masivos de propaganda político-partidista. En el Puerto Rico actual se ha echado por la borda la obligación de nuestros servidores públicos de guardar discreción y apariencia de neutralidad política para servir por igual a todos los ciudadanos y ganar respeto.

El discrimen y el partidismo es un fenómeno de conocimiento general del cual a diario dan fe los sindicatos, ex jefes de agencia, alcaldes, legisladores, periodistas, etc. Lo sorprendente de todo esto es que haya legisladores y gente de la prensa que no solamente reconozcan la existencia de estas prácticas, sino que, irónicamente, las aconsejen y las alienten con vehemencia. Para mencionar solamente dos casos, véase, por ejemplo, cómo un columnista del periódico *El Nuevo Día*, en una forma dramática exhorta al actual gobierno de Pedro Rosselló (PNP) para que atienda a los "simpatizantes" y a los que "aportaron mucho, en dinero, activismo y cuanto pudieron" a su partido. De forma persuasiva y casi bíblica le recuerda a la gente del actual gobierno que "quien sirve al altar del altar vive".

Con la misma crasa y nociva ignorancia se expresa una distinguida legisladora por el Distrito de Carolina cuando les dice a los jefes de las agencias: "Yo les sugiero que para mantenernos muchísimos años más

[en el poder] toda persona que solicite trabajo en su agencia sea recomendada por los legisladores y líderes de barrio". A renglón seguido les dice: "que los líderes del Partido son los que a diario luchan y se afanan"; y les advierte "que se [están nombrando] personas que no son del Partido". Finalmente les exhorta que le informen a los candidatos que "pasen por nuestras oficinas a buscar las cartas de recomendación".

Sería inagotable poder describir en este espacio la avidez y el diluvio de violaciones a nuestro sistema de mérito y la manera de pensar de mucha gente. Para finalizar, creemos que la situación mejor se resume en palabras de **Leonardo Santana Rabell**, quien nos dice:

El partidismo exacerbado se encuentra presente en cada resquicio del sistema político y afecta, como es natural, la vida cotidiana y el clima de trabajo de los empleados públicos.<sup>26</sup>

Nos cita además palabras del Lic. **Fernando Martín**, distinguido profesor de Derecho y político, quien nos dice:

El deterioro en los servicios públicos del país en los últimos veinte años es notable y creciente. Este deterioro se debe fundamentalmente a la epidemia de partidismo en el PPD y en el PNP que han pretendido convertir a las agencias y corporaciones públicas en comités de esos partidos políticos.<sup>27</sup>

Señores, de la gente de los partidos políticos nacionales se puede decir lo mismo que se decía de la gente de los partidos políticos de los Estados Unidos en el siglo pasado cuando el patronazgo cundía por todos los rincones: que en estos partidos nadie siquiera "levanta las cejas para protestar".<sup>28</sup> En fin, se trata de la misma conspiración, ya sea tácita o abierta. En Puerto Rico existe la noción de que la administración pública debe regirse mediante un "balance ideológico". Si esta es la noción que subyace en nuestro sistema, no nos extrañaría que algún moro presentara legislación en esta dirección condenando así, a perpetuidad, a nuestro sistema de mérito a continuar siendo lo que ha sido: la más cabal y proverbial cancamusa político-administrativa de nuestros tiempos. ¡Señores, que Dios, o los sacerdotes de los montes, nos cojan confesados!

<sup>26</sup> Leonardo Santana Rabell, *Fulgor y Decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico* (San Juan: Editorial La Torre del Viejo, 1994), 101.

<sup>27</sup> "Inminente una reestructuración del Gobierno", *El Nuevo Día* (11 de mayo, 1992), 18. Citado en Santana Rabell, *Fulgor y decadencia...*, 97.

<sup>28</sup> United States, Civil Service Commission, *A Biography of an Ideal...*, 21.

### REFERENCIAS

- Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico. *Informe sobre discrimen político en el empleo público en Puerto Rico*. San Juan, 30 de junio de 1993.
- Feijó, José Roberto. *La Administración de Personal*. [San Juan]: Oficina Central de Administración de Personal, [1979].
- Goodsell, Charles T. *Administración de una Revolución: la reforma del poder ejecutivo en Puerto Rico bajo el gobernador Tugwell (1941-1945)*. Río Piedras: Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, 1978.
- Muñoz Amato, Pedro. *Problemas de derechos civiles en la Administración de Personal del Estado Libre Asociado* (Informe sometido al Comité de Derechos Civiles el 8 de octubre de 1958). San Juan: Escuela de Administración Pública, 1961.
- Negrón Portillo, Mario. "Public Administration in Puerto Rico: From Model to Crisis". Ph. D. Dissertation, University of Texas at Austin, 1983.
- Rivera, Ángel Israel, Ana Irma Seijo y Jaime W. Colón. "La cultura política y la estabilidad del sistema de partidos de Puerto Rico". *Estudios del Caribe (Caribbean Studies)* 24 (julio- diciembre 1991): 175-220.
- Rosselló, Pedro. *Programa de gobierno 1992-93*. s.l., s.f.
- Santana Rabell, Leonardo. *Fulgor y Decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico*. San Juan: Editorial La Torre del Viejo, 1994.
- United States. Civil Service Commission. *A Biography of an Ideal: History of the Federal Civil Service*. Washington: Office of Public Affairs, 1974.
- Watson, James, R. *Public Administration Conference*. San Juan: Administración General de Suministros, División de Imprenta, 1946.

### Leyes

- Ley Núm. 345* de 14 de marzo de 1907. Para reglamentar y mejorar el servicio civil en Porto Rico.
- Ley Núm. 88* de 11 de mayo de 1931. Para crear la Comisión de Servicio Civil de Puerto Rico.
- Ley 345* de 12 de mayo de 1947. Para crear la Oficina de Personal de Puerto Rico.
- Ley Núm. 5* de 14 de octubre 1975.

### Casos

- Báez Cancel vs. Alcalde Municipio de Guaynabo, 102 DPR 982.
- Díaz González vs. Tribunal Supremo, 102 DPR 195.
- Pierson Muller vs. José Roberto Feijó, 78 JTS 30.
- Ramos Villanueva vs. Departamento de Comercio 112 DPR 514.