

Avances en la Carrera Administrativa en la República Dominicana*

Donatila Germán Pérez**

PRESENTA LOS AVANCES EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA DESDE SU ENTRADA EN VIGENCIA HASTA LA FECHA, EXPRESÁNDOSE EN FUNCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS APLICADAS PARA INCORPORAR A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS A LA CARRERA; DISEÑO DE NORMATIVAS PROCIDEMENTALES; FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS; SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO; USO DE LAS TIC'S EN LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS; CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL Y CARRERAS ESPECIALES, PARA MENCIONAR LAS MÁS IMPORTANTES.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; FUNCION PUBLICA; EMPLEO; ADMINISTRACION DE PERSONAL PROMOCION DE LAS PERSPECTIVAS DE CARRERA; REPUBLICA DOMINICANA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; CIVIL SERVICE; EMPLOYMENT; PERSONNEL MANAGEMENT; CAREER DEVELOPMENT; DOMINICAN REPUBLIC

Resumen

El presente documento inicia con la referencia del marco legal de la Función Pública y una breve

síntesis del régimen de empleo público vigente en la República Dominicana. Se muestran las estadísticas de incorporación de servidores a la Carrera Administrativa General y a las Carreras Especiales, desde la entrada en vigencia del sistema, hasta la fecha.

* Documento presentado en el XVI Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana con el tema central "*Responsabilidad Social, Participación Ciudadana y Función Pública*", realizado en Panamá del 9 al 11 de julio del 2012 y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA, de Panamá.

** Viceministra de Función Pública y Directora Interina de la Dirección de Sistemas de Carrera del Ministerio de Administración Pública, MAP, de República Dominicana.

Recibido: 6 de julio del 2012.

Acceptado: 15 de noviembre del 2012.

Los avances en la Carrera Administrativa en la República Dominicana se expresan en función de las estrategias aplicadas para atraer a los servidores que accedieron a la administración, antes de la entrada en vigencia del Sistema de Carrera y para sensibilizar a los altos funcionarios en la importancia de la profesionalización de la función pública. Las mismas versan sobre su priorización en la planificación; en la difusión y

Donatila Germán Pérez (2013). Avances en la Carrera Administrativa en la República Dominicana.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (64): 173-183, junio 2013 173

sensibilización de los contenidos de la Ley 41-08 de Función Pública; en la flexibilización de las normas sin afectar su esencia; en la promoción de las carreras especiales (docente, diplomática y consular, tributaria, ministerio público) y la participación de los actores clave, entre otras.

En el marco de la Carrera Administrativa se cita, además, los avances en la implementación de la Carrera Administrativa Municipal, en la formación de funcionarios públicos, en el diseño de normativas procedimentales y en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, como apoyo a la gestión de los recursos humanos en el régimen del empleo público.

Marco legal de la Función Pública dominicana

El marco legal de la Función Pública Dominicana es la Ley No. 41-08 de Función Pública, del 16 de enero de 2008, aprobada con el consenso de todos los sectores de la sociedad dominicana y diseñada en el marco y la filosofía, principios y postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

En el 2009 se dictan sus Reglamentos de Aplicación números: 523-09 de Relaciones Laborales; 524-09 de Reclutamiento y Selección de personal; 525-09 de Evaluación del Desempeño y Promoción y

el 527-09 de Estructura, Cargos y Política Salarial.

Otras normativas están contenidas en los instructivos procedimentales de los diferentes subsistemas de gestión de recursos humanos, emitidos por el Ministerio de Administración Pública, MAP, en el marco de las competencias atribuidas por la Ley No. 41-08 de Función Pública.

El marco legal de la función pública dominicana adquiere otra dimensión con la Constitución Política del 2010 al disponer en su Artículo 138 que:

“... La ley regulará: 1) El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas;...”

Asimismo, la Constitución de 2010 configura el régimen jurídico para las relaciones laborales entre el sector público y sus servidores, al disponer:

“Artículo 142.- Función Pública. El Estatuto de la Función Pública es un régimen de derecho público basado en el mérito y la profesionalización para una gestión eficiente y el

cumplimiento de las funciones esenciales del Estado. Dicho estatuto determinará la forma de ingreso, ascenso, evaluación del desempeño, permanencia y separación del servidor público de sus funciones.”

Breve descripción del Régimen de Empleo Público

El Artículo 1º de la Ley No. 41-08 establece como objetivo del estatuto, la regulación de las relaciones de trabajo de las personas designadas por autoridad competente para desempeñar cargos presupuestados para la realización de funciones públicas en el Estado, los municipios y las entidades autónomas, en un marco de profesionalización y dignificación laboral de sus servidores.

Este nuevo marco legal, a diferencia de la derogada Ley No. 14-91, amplía el radio de acción del sistema de empleo público hacia los organismos del sector descentralizado y autónomo y a los municipios.

Dispone que los aspectos fundamentales y los principios contenidos en la referida ley sean aplicables a los regímenes de carrera que sean establecidos por otras leyes, además de ser de aplicación supletoria en todo cuanto no estuviera previsto en estas leyes.

El régimen de empleo público dominicano establece cuatro categorías de servidores: funcionarios o servidores de libre nombramiento y remoción, funcionarios o servidores públicos de carrera, funcionarios o servidores de estatuto simplificado y empleados temporales.

Los derechos generales y especiales de los servidores públicos son planteados en el Estatuto de la Función Pública y en el marco de los Derechos Colectivos de las Asociaciones de Servidores Públicos.

Los servidores públicos tienen derecho a interponer los recursos administrativos de reconsideración y jerárquico para la revocación del acto administrativo que les haya producido un perjuicio y agotados éstos podrán interponer el recurso contencioso-administrativo ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

El régimen ético y disciplinario se integra con los principios rectores, las prohibiciones, la tipificación de las faltas y sus sanciones. El procedimiento disciplinario está descrito en el Estatuto.

Las vías de acceso a la Carrera Administrativa, actualmente son dos: *el concurso*, que es el mecanismo establecido por la Ley No. 41-08 y la *de evaluación interna*. Esta última permite el ingreso de los actuales funcionarios que ocupan cargos de carrera, para verificar si reúne los requisitos de los puestos. La

Ley otorga un plazo que vence en el 2016, para evaluar a todos los servidores que actualmente ocupan cargos de carrera, para su ingreso a la Carrera Administrativa.

Avances en la Carrera Administrativa

Estadísticas de servidores incorporados a Carrera Administrativa

Estando actualmente en el proceso de evaluación de los servidores actuales a los fines de su incorporación a la Carrera Administrativa General y Especiales, habiendo incorporado al Régimen de Carrera Administrativa General y a las carreras especiales a 56.037 servidores.

A continuación se muestran las estadísticas por año:

Año	Cantidad de servidores incorporados
1995	297
1999	482
2000	506
2001	2.464
2002	3.470
2003	4.073
2004	14.482

Año	Cantidad de servidores incorporados
2005	2.349
2006	1.976
2007	2.746
2008	1.275
2009	1.529
2010	4.511
2011	14.155
2012	1.722
TOTAL	56.037

Actualmente se están validando los datos contenidos en nuestros registros, sobre los servidores incorporados a la Carrera Administrativa.

Estrategias de incorporación

La profesionalización de la función pública como una cuestión estratégica

En el Plan Estratégico 2009-2012 la profesionalización de la función pública fue declarada como uno de los cuatro ejes del Plan Estratégico Institucional, y dentro de éste, el incremento en la incorporación de servidores a la Carrera Administrativa General y Especiales:

Incrementar la incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa General y Especiales.

- 35% de los servidores públicos incorporados.
- 50.000 servidores públicos orientados sobre la Ley No. 41-08 de Función Pública.
- 25% del personal calificado incorporado en la Carrera de Finanzas Públicas.
- 20% del personal calificado incorporado a la Carrera Docente.
- Propuesta normativa de la Carrera Diplomática y Consular; y Sanitaria e instrumentos de aplicación revisados.
- Propuesta de Reglamento de Carrera Especial Penitenciaria Elaborada.

Con el financiamiento de la Unión Europea, UE, a través del Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración Pública, PARAP, y un eficaz seguimiento a la implementación, las metas de incorporación fueron superadas.

El eje de profesionalización de la función pública concretó metas para el desarrollo de los subsistemas técnicos de gestión de recursos humanos, necesarios para los procesos de incorporación de servidores mediante las dos vías de acceso.

Difusión masiva de la Ley 41-08 de Función Pública

Gracias a las charlas, talleres, seminarios, conversatorios y foros sobre los contenidos de la Ley No. 41-08, los subsistemas de gestión y la motivación para ingresar al Régimen de Carrera Administrativa, dirigidos a todos los funcionarios públicos, sin importar su categoría, y a nivel nacional, se ha ido transformando la cultura de indiferencia de los servidores dominicanos en relación a la profesionalización de servidores públicos.

Flexibilización de las normas de incorporación

Como se refirió anteriormente, la Ley No. 14-91 (derogada) no abarcaba los organismos descentralizados y autónomos, en consecuencia, una gran parte de estos organismos se regían por el código laboral o por algún otro régimen consignado en sus leyes orgánicas. La experiencia de estos órganos, por tanto, a partir de la entrada en vigencia de la Ley No. 41-08 de Función Pública, era incipiente. Mediante Resolución Ministerial, se daba paso a evaluar a los servidores que ingresaron durante el período 2008-2010 a cargos de carrera sin agotar la fase de concurso. Esta misma medida se aplica a los órganos del Gobierno Central que realicen concurso de oposición, como manera de incentivarlos en la aplicación de esta normativa.

Promoción e implementación de las Carreras Especiales

Dentro de los objetivos estratégicos del MAP, la promoción de las carreras especiales se hace presente. A continuación los esfuerzos del Ministerio en el logro de este objetivo:

- *Carrera Docente.* Instituida por la Ley No. 66-97, General de Educación del 4 de febrero de 1997 y reglamentada por Decreto No. 639-03 del 26 de junio de 2003. Se llega a una serie de acuerdos con el gremio del sector, la Asociación Dominicana de Profesores, ADP, se desarrollaron varias actividades, entre las cuales citamos un seminario internacional de Carrera Docente y la creación de Mesas de Trabajo con los más altos niveles operativos de las instituciones y entidades involucradas. Los trabajos de las mesas culminan con el montaje de un gran acto público para anunciar la incorporación de 11.123 maestros a Carrera Docente. Con el proceso participativo desarrollado con la fase de vinculación de los servidores docentes se abre las puertas a continuos acuerdos entre los actores mencionados.
- *Carrera Tributaria.* Creada mediante Reglamento No.166-10 de fecha 23 de marzo de 2010, está dirigida a los servidores que están estrechamen-

te vinculados con los procesos de recaudación de los ingresos a nivel nacional. Dentro de este sistema existe a la fecha, un total de 1.324 servidores incorporados a esta carrera especial, los que han sido reconocidos y validados por el MAP.

- *Carrera Diplomática y Consular,* Instituida por la Ley No. 314-64 de fecha 6 de julio de 1964. Al igual que en la Carrera Docente se crearon Mesas de Trabajo coordinadas con el MAP, Además, se instituye el Consejo de la Carrera en el cual el órgano tiene una participación activa. El proceso culminó con la validación de cincuenta y siete funcionarios acreditados en la Carrera Diplomática y Consular.
- *Carrera del Ministerio Público.* Creada mediante la Ley Orgánica del Ministerio Público, No. 133-11 de fecha 11 de marzo de 2011. A la fecha han sido evaluados e incorporados a carrera, un total de 749 funcionarios.
- *Carrera de Finanzas Públicas.* De reciente aprobación, mediante Reglamento No. 710-11 de fecha 15 de noviembre de 2011 aun no se han acreditado funcionarios en la misma, pero se dan los pasos para iniciar su implementación.

Actualmente se está elaborando un proyecto de reglamento

para gestionar las carreras especiales de forma tal, que al MAP se le facilite su rol de rectoría en materia de empleo público.

La participación como expresión de capacidad integradora

La capacidad integradora del ente rector al momento de diseñar y poner en práctica las reformas en materia de función pública ha sido un factor de éxito en el avance de la Carrera Administrativa. La generación de escenarios de debates para la construcción de la función pública se ha expresado de diversas formas en República Dominicana, así como el fortalecimiento de las relaciones laborales. Consecuencia de ello, la última medición del Barómetro de Servicio Civil del 2012, los resultados muestran este elemento como un sello distintivo del país, que nos coloca en primer lugar en la Región Centroamericana.

Un primer esfuerzo a resaltar, es el realizado para concretizar las propuestas de Ley General de Salarios y la Ley de Carrera Sanitaria que están en vías de ser aprobadas por el Congreso Nacional, desplegando para su elaboración, espacios de discusión con las instituciones gubernamentales, con gremios, asociaciones de servidores, partidos políticos y sociedad civil organizada, de tal manera que la participación de distintas organizaciones atiza un sentido de identificación colectiva de dichas iniciativas.

Cabe destacar la Iniciativa Participativa Anticorrupción, IPAC, creada con el objetivo principal de identificar e implementar una serie de actividades que fortalezcan los niveles de transparencia e integridad institucional, disminuyendo los riesgos de corrupción en las instituciones públicas del Estado dominicano. Esta iniciativa estuvo dirigida por un Comité Organizador, conformado por actores claves del gobierno, la empresa privada y la sociedad civil. Se conformaron diez mesas de discusión y debate para identificar carencias en la administración pública, definir lógicas de intervención y proponer acciones concretas a la Presidencia de la República, las que se desplegaron a través de los órganos rectores en cada tema. La IPAC formuló una serie de recomendaciones que fueron adoptadas por el Consejo de Ministros el 1º de diciembre de 2010. En ese marco, la Mesa 2 sobre el Servicio Civil adoptó las siguientes: incorporación a la Carrera Administrativa de los funcionarios que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley No. 41-08; Aplicación efectiva del Marco Común de Evaluación, CAF; implementación del Sistema de Administración de Servidores Públicos, SASP; divulgación y sensibilización de la Ley 41-08; creación de ventanillas únicas para racionalizar los trámites regulatorios y, diseño de propuesta de Ley Orgánica para ser sometida al Congreso Nacional. La evaluación final sobre el cumplimiento de metas del IPAC fue satisfactoria.

Promoción de las organizaciones de servidores públicos

Un elemento positivo en el desarrollo de la Carrera Administrativa dominicana es el hecho de haber seguido la misma trayectoria de integración y procura de debates seguida para la aprobación de la Ley 41-08 de Función Pública. Eso se evidencia en el fortalecimiento de las relaciones laborales contando con treinta y nueve asociaciones de servidores públicos que se han convertido en aliados estratégicos en la resolución de los conflictos entre servidores e instituciones.

Avances en la implementación de la Carrera Administrativa Municipal

El desarrollo de la gestión local, provincial y regional, mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los municipios, a fin de potencializar los recursos locales, es un objetivo específico de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030, aprobada mediante Ley Orgánica del Congreso Nacional, en el 2012. Asimismo, la Constitución Política de 2010, en su Artículo 204 condiciona la transferencia de competencias al municipio, a políticas de desarrollo institucional, capacitación y a la profesionalización de los recursos humanos. Es por ello que el MAP decide iniciar la implementación de la Carrera Administrativa Municipal, CAM, citando como avances, la suscripción de *Convenios de Colaboración con los actores clave* (Federación Dominicana de Municipios,

Asociación Dominicana de Regidores; Liga Municipal Dominicana; Consejo Nacional de Reforma del Estado, y otros) y su mecanismo de seguimiento a los acuerdos: la Comisión Técnica Mixta, cuyos miembros tienen una participación activa y de seguimiento mensual a las actividades; la elaboración de *instrumentos técnicos para la gestión de la CAM* (Reglamento Modelo del Estatuto del Empleado y Empleada Municipal; manuales modelo de Organización y funciones para los Ayuntamientos); *el programa de sensibilización en relación a los contenidos de la Ley No. 42-08 dirigido a los servidores municipales; un proyecto piloto de implementación de la CAM, con nueve ayuntamientos en las diferentes regiones del país con una proyección de cuarenta ayuntamientos y el fortalecimiento de la estructura organizacional del MAP para la implementación de la CAM.* Las metas de incorporación de servidores municipales están contenidas en el Plan Estratégico Institucional, a razón de 2000 efectivos por año, hasta el 2016.

La implementación de la CAM cuenta con los auspicios del PARAPUE.

Avances en el Diseño de Normativas Procedimentales

A la luz de los resultados del Informe Barómetro del 2009, el MAP fortalece los subsistemas de gestión en los que alzamos menor puntuación y emite los siguientes instructivos procedimentales:

Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal

En septiembre de 2010 se aprobó, mediante Resolución Ministerial No. 81-2010, el Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal, con el objetivo de definir y establecer procedimientos estandarizados para los procesos de reclutamiento, evaluación, selección y nombramiento del personal para los cargos de Carrera Administrativa. Contiene las normas particulares de cada procedimiento y los instrumentos estandarizados para: Requisición de Personal, Admisión de Concursos, Comprobación de Requisitos para participar en Concurso, Listado de control de recepción de documentos, Listado de Asistencia a Pruebas y Entrevista Final, Cuadro Global de Calificaciones, Registro de Elegibles y otros. Este instrumento ha sido de gran utilidad para promover los concursos y para desarrollar las capacidades en las oficinas de recursos humanos.

Instructivo para la Planificación y Presupuestación de Recursos Humanos.

Con el objetivo de dotar a las instituciones de la Administración Pública de una metodología para la Presupuestación de Recursos Humanos, en el marco de los planes estratégicos institucionales y para facilitar la estandarización y la aplicación de las políticas, normas y procedimientos que rigen el proceso de dicha planificación y presupuestación, se elabora y aprueba, me-

dante Resolución Ministerial, No. 163-2010 el Instructivo para la Planificación y Presupuestación de Recursos Humanos. Aunque con avances incipientes, se citan algunas experiencias por parte de algunas instituciones públicas.

Instructivo para la Creación, Clasificación y Supresión de Cargos de las Instituciones de la Administración Pública

La Resolución Ministerial 164-2010 aprueba el Instructivo para la Creación, Clasificación y Supresión de Cargos de las Instituciones de la Administración Pública, cuyo objetivo es orientar el proceso de creación, clasificación, modificación y supresión de cargos en las instituciones del Estado. Este instrumento está en implementación en todas las dependencias de la administración pública.

Actualmente se está en el proceso de actualización del Manual General de Cargos Comunes Civiles clasificados del Poder Ejecutivo del 2005, en base a competencias y en coherencia con la redefinición de las áreas transversales de las estructuras organizativas.

Formación y Capacitación de Funcionarios

Se destacan tres programas de formación dirigidos a altos directivos públicos, los que se desarrollan de manera sostenible a partir de acuerdos interinstitucionales y de

país a país. A continuación los resultados por programa:

56 servidores públicos	<ul style="list-style-type: none">• 2da. Promoción Maestría en Gestión de Análisis de Políticas Públicas (MEGAP)• Universidad Carlos III de Madrid y la FIAPP
114 servidores públicos	<ul style="list-style-type: none">• 3ra. Promoción de Maestría en Alta Gerencia Pública• ENA y PUCMM
168 servidores públicos	<ul style="list-style-type: none">• 6ta. Promoción Maestría en Administración y Políticas Públicas• Universidad UTAH y UASD.

En cuanto a la capacitación de servidores públicos, se resalta especial avance en la capacitación dirigida a instalar capacidades en las áreas de recursos humanos en los contenidos de la Ley de Función Pública, sus Reglamentos de aplicación e instructivos procedimentales de los diferentes subsistemas de gestión. Además de la oferta académica del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, habiendo acumulado un total de 84.993 servidores capacitados desde el 2000.

Avances en el Subsistema de Salud y Seguridad en el Trabajo

En el marco del Subsistema de Relaciones Laborales el MAP

emitió la Resolución No. 113/2011 de noviembre de 2011, mediante la cual se crea el Subsistema de Seguridad y Salud en el Trabajo en la Administración Pública, SISTAP, con el objetivo de establecer el protocolo de las actividades que garanticen ambientes de trabajo saludable y las intervenciones de promoción y prevención de las enfermedades y los accidentes laborales de las personas que trabajan en las instituciones públicas centralizadas, descentralizadas, en las autónomas, los municipios y en los órganos constitucionales que corresponda. Se crean, además, los Comités de Seguridad y Salud en el Trabajo, como órganos responsables de la implementación. Se citan como avances cinco SISTAP instalados en el Ministerio de Industria y Comercio, en la Presidencia de la República, en el Instituto Tecnológico de las Américas, en el Instituto de Aviación Civil y en la Oficina de la Propiedad Industrial.

Uso intensivo de las Tecnologías de Información y Comunicación en la Gestión de los Recursos Humanos

En el ámbito de la tecnología de la información el MAP implementa el Sistema de Administración de Servidores Públicos, SASP, creado mediante Decreto No. 558-06, concebido con un diseño integral para hacer más eficiente la gestión de los recursos humanos en las entidades de la administración pública. Actualmente están registrados diecinueve de veintitrés ministerios o entidades

con igual rango y setenta y un instituciones, para un total de servidores de 217.000. Este Sistema consolida y estandariza las nóminas públicas, y gestiona los Subsistemas de Registro y Control, Reclutamiento y Selección, Clasificación y Valoración de Cargos, Evaluación del Desempeño y Desarrollo Organizacional. Algunos de sus objetivos son:

- Implementar un sistema de información para la administración pública que facilite una gestión humana proactiva y eficaz.
- Disponer de una herramienta que asegure el monitoreo del desempeño del capital humano y la transparencia en la administración de la nómina pública.
- Conformar la base de datos consolidada, depurada y única

de las instituciones del Gobierno Central.

El Sistema de Monitoreo de la Administración Pública, SISMAP, es una herramienta informática diseñada para el seguimiento y el monitoreo de los aspectos relacionados con la Ley de Función Pública. Los indicadores de progreso fueron diseñados en base a los aspectos medidos por el Informe Barómetro de los Servicios Civiles. Esta herramienta ha sido de gran utilidad para gestionar las funciones que son de la rectoría del MAP. Se realiza una evaluación de los avances trimestralmente y se publican los resultados en los diarios de circulación nacional. El mecanismo de evaluación utiliza colores diferenciados para verificar los progresos en la implementación, por parte de las instituciones públicas.

El SISMAP se accede desde el portal del Ministerio de Administración Pública: www.map.gob.do ◇