

Modelo de Carrera Administrativa en República Dominicana*

Gregorio Montero Montero**

RELATA EN FORMA HISTÓRICA Y CRONOLÓGICA EL SURGIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL EN LA NORMATIVA DE REPÚBLICA DOMINICANA, ANALIZANDO LA LEY EN VIGENCIA N° 14-91, SUS LIMITACIONES Y PROPUESTA DE MODIFICACIÓN QUE PERMITA SUBSANAR LOS OBSTÁCULOS ACTUALES, ASÍ COMO LOS PROGRAMAS DE REFORMA QUE INCORPORAN UN COMPONENTE RELACIONADO A LA MODERNIZACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

Introducción

No cabe duda de que la reunión bianual de Directores de Servicio Civil de Centroamérica se ha convertido, junto al Congreso del Centro

Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, en uno de los foros más importantes para el debate de temas relacionados con la profesionalización de la función pública y la reforma del Estado, lo que permite una interacción efectiva y permanente de los reformadores del Istmo respecto a los avances que se vienen experimentando en la materia.

* Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público", realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

** Encargado del Departamento de Carrera Administrativa, Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP.

Esta décimo segunda versión de la reunión que se celebra en Tegucigalpa, República de Honduras, y que está atinadamente dedicada a las "Reformas del Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Política de Empleo Público", ofrece por segunda vez a nuestro país la oportunidad de participar en los análisis y discusiones, por lo que hemos decidido hacerlo presentando un enfoque del "Modelo de Carrera Administrativa en la República Dominicana".

Este tema tiene para nosotros una particular relevancia, pues a pesar de que desde la promulgación de la Ley que instituye el Servicio Civil, en el país han transcurrido 13 años, de unos 260 mil posibles servidores públicos, solo han ingresado al Régimen de Carrera Administrativa unos 14 mil. De ahí que aspiramos a compartir con los participantes de este foro, ideas, normas, hechos y experiencias relacionadas con los antecedentes de la carrera, la normativa vigente y el modelo de carrera que impera.

También pretendemos presentar una panorámica de la situación actual del sistema, así como de las perspectivas que tenemos al respecto, lo que nos permitirá esbozar los diferentes programas de reformas que con financiamiento internacional se están ejecutando en el país. De la misma forma, exponemos a modo de conclusiones algunos de los puntos focales que sirven de base y referencia a la discusión de la reforma del Servicio Civil y la Carrera Administrativa que hoy se debate en el país.

Antecedentes

Al establecimiento del modelo de Carrera Administrativa vigente en la República Dominicana le precedieron intentos, esfuerzos y hechos que han quedado registrados en la historia administrativa del país, y sin duda se han convertido en referentes válidos para la determinación de desarrollar un sistema de gestión de recursos humanos, capaz de provocar un salto

cualitativo y cuantitativo en la administración de los servicios públicos.

Cabe resaltar que la historia de la carrera administrativa en el país, no se ha desvinculado nunca de la articulación del sistema de servicio civil, a pesar de las marcadas diferencias que legalmente se han configurado.

Intento de independencia

Para 1821, el pedazo de isla que sirve de asiento a la nación dominicana era una colonia española, pero gracias a la acción de algunos próceres hubo un intento de independencia, que debido a la característica pasajera de sus efectos, se le conoce en nuestra historia como "Independencia Efímera", pues tuvo una duración de apenas unos tres meses.

Sin embargo, para el tema que nos ocupa este evento tiene una particular importancia, ya que en el Acta Constitutiva de la Nación se disponía que los empleados públicos solo podían ser cancelados de sus funciones, si se probaba que habían cometido faltas graves en el desempeño de las mismas; he aquí el germen de cualquier modelo de carrera: la estabilidad en el puesto.

Primera Constitución Política

En 1844 fue proclamada la primera Constitución Política como resultado del nacimiento del Estado Dominicano, en la que quedó consagrado el principio del mérito para el ejercicio de

las funciones públicas, al establecer que los servidores del Estado no podían ser destituidos de sus cargos, a menos que fueran debidamente escuchados y se les probare causas graves en el ejercicio de sus funciones; he aquí el fundamento de cualquier modelo de carrera: el mérito.

Es importante destacar que esta consagración constitucional fue el resultado de la sensibilidad administrativa del forjador de nuestra nacionalidad, Juan Pablo Duarte, quien había sido inspirado por el desarrollo del pensamiento administrativo en Europa, el que tuvo oportunidad de palpar en sus viajes.

Para desgracia de la función pública dominicana, este postulado constitucional fue derogado con la primera enmienda que se hizo a la Carta Magna, 10 años más tarde, en 1854. No está demás apuntar que los primeros años de vida republicana fueron de mucha convulsión y confusión social, política y económica, lo que afectó sensiblemente la soberanía y el fortalecimiento institucional del Estado Dominicano; el ámbito administrativo fue sin duda el más perjudicado.

Intervención Militar Norteamericana (1916)

Pese a que a partir de la supresión del principio del mérito de la Constitución Política, los esfuerzos por restablecer constitucional o legalmente el mismo fueron ingentes, no fue si no hasta entrado el siglo XX cuando los resultados fueron

tangibles; pues en 1920, invadido militarmente el país por soldados norteamericanos desde 1916, fue dictada la Orden Ejecutiva N° 452, la que instituyó el Servicio Civil como instrumento jurídico-administrativo regulador de las relaciones laborales entre el Estado y los servidores públicos.

Sin duda, ninguna intervención militar en un país proporciona resultados satisfactorios, comparados con la vejación a la dignidad nacional, pero honesto es admitir que las disposiciones adoptadas en la materia durante la intervención, constituyen un referente de valor para el establecimiento en el país de un Régimen de Carrera Administrativa. No debemos olvidar que ya desde 1883, los norteamericanos venían aplicando su modelo de carrera administrativa, que había sido dispuesto por la Ley Pendleton de Servicio Civil.

Tiranía Trujillista

Si bien un modelo de carrera administrativa no concuerda con un régimen político dictatorial, pues la base de las dictaduras se centra en la sumisión y "lealtad" incondicional al régimen, mientras que la carrera administrativa tiene como fundamento el mérito de los servidores públicos, durante el sistema dictatorial que tiranizó a la sociedad dominicana desde 1930 y hasta 1961, una de las más crueles que se conocen, se aprobaron disposiciones normativas referentes a la carrera administrativa, ninguna de las cuales tuvo resultados prácticos.

Se trataba simplemente de estrategias políticas del tirano Trujillo, que siendo centro de las críticas de organismos y gobiernos extranjeros, intentaba disuadir o desviar la atención, tomando o haciendo tomar decisiones aparentemente dirigidas a producir cambios que tendían supuestamente a democratizar su gestión.

Prueba de las falsas intenciones del "jefe" es que tan pronto mermban las presiones internacionales las disposiciones eran derogadas; esto, además de que nunca eran aplicadas.

Carrera Administrativa en la Universidad Autónoma

Para la época en que fue decapitada la tiranía Trujillista, no tenía vigencia en el país ninguna norma relacionada con el sistema de carrera administrativa, pero la verdad es que, los aires democráticos que ventilaban abrieron una puerta para el desarrollo del pensamiento administrativo. Varios profesionales, jóvenes en ese entonces, se adentraron en el estudio y el contacto con la ciencia de la administración a través de la Escuela de Administración Pública de Puerto Rico, la que les permitió conocer de cerca los avances que se estaban experimentando en toda América.

Dentro de este contexto, esos profesionales elaboraron el primer régimen de carrera que tuvo vigencia en el país, lo que ocurrió a inicios de

los setentas en la Universidad Autónoma de Santo Domingo, UASD, como parte de los esfuerzos del denominado Movimiento Renovador, que propugnaba la destrujillización de la más antigua academia del continente.

Proyectos legislativos

Luego de que cayera la tiranía, se retomaron con seriedad los esfuerzos por desarrollar en el país un Sistema de Servicio Civil, fundamentado en un régimen de estabilidad y progresión funcional o carrera administrativa. Fue así que desde 1966 y hasta 1990 fueron sometidos a las cámaras legislativas unos nueve proyectos relacionados con la Ley de Servicio Civil.

La Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, que fue la que protagonizó la elaboración y sometimiento de dichos proyectos, aunque en algunas oportunidades fue acompañada por la Asociación de Profesionales de la Administración, ADOPA, no logró sensibilizar, en ocasiones a congresistas y en otras al Ejecutivo, para que dieran el visto bueno al proyecto. Se argumentaba que no estaban dadas en el país las condiciones para adoptar este modelo de modernización de la gestión pública.

No conocemos ningún otro país que para lograr la aprobación de su Régimen de Carrera Administrativa tuviera que elaborar y someter tantos proyectos de ley.

Normativa vigente

Después de los tantos esfuerzos dedicados, el país pasó a formar parte de aquellos que optaron por configurar un sistema de gestión de personal, basado en la profesionalización de la función pública, asumiendo un modelo de carrera administrativa. Es seguro que las normas que rigen la materia requieren de adaptaciones, correcciones y demás, pero no queda espacio para dudar del interés que tiene el país de avanzar en ese sentido, lo que queda evidenciado por la cantidad de disposiciones que configuran hoy el Régimen de Servicio Civil dominicano.

Estamos casi seguros de que el proceso legislativo respecto a la implantación del Régimen de Carrera Administrativa no tiene retroceso, a pesar de algunos actores que se muestran indiferentes o escépticos frente a este instrumento de gestión.

Ley N° 14-91

A partir del 20 de mayo de 1991 los intentos por dotar al país de un régimen laboral para los servidores públicos, y de un sistema que tiene como norte la profesionalización de la administración pública, pasaron a ser complemento de la concreta realidad dominicana, al promulgar la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; como parte de los grandes esfuerzos realizados, y se debe agregar que, como paradoja de la vida, la pieza fue aprobada por unanimidad en ambas

cámaras legislativas, es decir, no se opuso al proyecto ningún Diputado ni Senador.

Al principio, el proyecto de ley era sumamente extenso, pero al momento de ser sometido al Congreso por última vez, se prefirió presentarlo bien reducido por las dificultades que implicaba su extensión; es por ello que la pieza vigente asume la característica de Ley "cuadro" o "marco", tiene apenas 46 artículos distribuidos en 13 capítulos. Es importante agregar que la Ley es excluyente, toda vez que solo es de aplicación a los servidores del Gobierno Central.

Esta ley es una de las más recientes adoptadas en América Latina, aunque el proyecto original se elaboró en 1966, pero cada vez que iba a ser reintroducido a las cámaras, era revisado para incorporarle cuestiones novedosas que venían discutiéndose en el subcontinente. No obstante, las diferencias evidentes que existen, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de nuestro país, tuvo la influencia de textos legales de función pública como de Puerto Rico, Costa Rica, Colombia, Venezuela y otros.

Los capítulos están dirigidos a regular temas como el ingreso a la administración pública, dirección y administración del sistema, carrera administrativa, régimen de derechos, pérdida de la condición de servidor público, sistema de capacitación, categorías de funcionarios, clasificación y valoración de cargos, etc.

Reglamento N° 81-94

Dada la característica de Ley "marco" de la norma que sustenta el Servicio Civil y la Carrera Administrativa, se requería de un reglamento, para que pudiera ser aplicada, especialmente en lo que concierne a la carrera administrativa. Es por ello que el inicio concreto del sistema es a partir del 29 de marzo de 1994, que es cuando el Presidente de la República dicta el Reglamento de Aplicación.

Para muchos este Reglamento constituye lo que era el Proyecto de ley original, y en gran medida fue así. Cuenta con 169 artículos distribuidos en 14 capítulos, en los que se desarrolla con gran detalle, todo el contenido de la Ley, y se agregan aspectos importantes como el Régimen Ético y el Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos, se crea el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, se regula el sistema de recursos que pueden hacer valer los servidores públicos frente a arbitrariedades de las autoridades, se tipifican y desarrollan las licencias y los permisos, entre otros.

Decreto N° 586-96

El Artículo 13 de la Ley establece que la ONAP debe elaborar y desarrollar un Sistema de Clasificación y Valoración de todos los cargos que conforman el Servicio Civil; luego, el Artículo 34 del Reglamento de Aplicación dispone que los cargos serán clasificados de acuerdo a la complejidad y dificultad en el desempeño, deberes,

responsabilidades y requisitos de idoneidad para su ejercicio. Además, establece que este sistema debe ser aprobado por el Presidente de la República, aunque su actualización corresponde al órgano central de personal.

El 19 de noviembre de 1996 fue dictado el Decreto N° 586-96, que puso en vigencia el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo; estructurando los cargos en cuatro, a saber:

- Grupo Ocupacional I: Servicios Generales
- Grupo Ocupacional II: Apoyo Administrativo
- Grupo Ocupacional III: Profesionales y Técnicos
- Grupo Ocupacional IV: Dirección y Supervisión

El Manual contiene 954 cargos comunes valorados en puntos, basados en una escala de 45 grados en función de un coeficiente de 20 puntos por cada grado. Es importante aclarar que en la práctica la ONAP ha segregado al personal técnico de los profesionales, por lo que se está trabajando realmente con cinco grupos ocupacionales, lo que habrá de regularizarse con una revisión que se está llevando a cabo con el fin de actualizar este Manual.

Decretos de incorporación

A pesar de que la Ley al definir su ámbito en el Artículo 1° establece

que sus disposiciones son de aplicación a todo el personal de las Secretarías de Estado, de las Direcciones Generales y Nacionales, y demás organismos que dependen directamente del Poder Ejecutivo, el Artículo 3 expresa que las normas y procedimientos de la carrera administrativa y las especiales serán implantadas de forma gradual, según el orden que disponga el Presidente de la República.

Es por ello que, previo a las labores de ingreso de los servidores públicos actuales al Régimen de Carrera Administrativa, es preciso que un decreto del Presidente de la República permita los trabajos de incorporación en la entidad que se señale. De esta forma, todas las Secretarías de Estado y sus equivalentes (24 en total) con todas sus dependencias, al día de hoy han sido autorizadas en ese sentido. A tal efecto han sido dictados los siguientes Decretos:

- N° 75-99, del 24 de febrero de 1999.
- N° 1282-00, del 14 de octubre del 2000.
- N° 257-01, del 21 de febrero del 2001.
- N° 1185-01, del 14 de diciembre del 2001.
- N° 825-02, del 14 de octubre del 2002.

Decreto N° 538-03

Este importante decreto fue dictado el 4 de junio del 2003, con el

propósito de corregir una de las más grandes dificultades que presenta la administración pública dominicana, y que impide que se avance adecuadamente en la implantación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; es el caso de las diversas nóminas existentes en las instituciones del gobierno. El decreto dispone que todas éstas sean unificadas en una sola (fondo 100), que sea destinada al pago de salario de los servidores oficiales.

Por otra parte, establece que todo el que ingrese a la administración pública a ocupar un cargo perteneciente a la categoría de carrera, deberá someterse al procedimiento técnico de concurso de oposición dispuesto por la Ley, de lo contrario no podrá recibir el pago del salario correspondiente. En este mismo orden, la norma constituye una alianza estratégica entre la ONAP, la Oficina de Presupuesto y la Contraloría General de la República para garantizar el cumplimiento del mismo.

Decreto N° 369-04

El Decreto N° 538-03 ya analizado, entre otras cosas se refiere al trámite que debe seguirse para llenar las vacantes de cargos de carrera; el que se estudia, fue dictado el 23 de abril del 2004, y faculta a la ONAP, a la Oficina Nacional de Presupuesto y a la Contraloría General de la República para revisar y autorizar todos los movimientos de personal que se generan en todas las dependencias del Gobierno Central.

Con este decreto se procura principalmente descongestionar el despacho presidencial de estos pequeños trámites, los que probablemente por un exceso de presidencialismo han sido tramitados históricamente por la presidencia, lo que de alguna forma desvía al Presidente de la República de sus fundamentales, variados y delicados encargos. De esta forma, todo lo referido a traslado, ascenso, reajuste salarial, sustituciones, cambios en designaciones de cargos, y otros, a partir de este decreto, será manejado por la ONAP y los otros dos órganos mencionados.

Resoluciones de instructivos

El inciso j) del Artículo 20 del Reglamento N° 81-94 atribuye al Director de la ONAP, la facultad de emitir los instructivos que sean necesarios para la aplicación de los diferentes subsistemas técnicos de gestión; en tal sentido se han puesto en vigencia las siguientes resoluciones que aprueban:

- N° 1-96, del 27 de febrero de 1996, Instructivo para el Reclamo de las Prestaciones Económicas de los Servidores Públicos.
- N° 3-96, del 30 de abril de 1996, Instructivo sobre Regímenes Ético y Disciplinario de los Servidores Públicos.
- N° 5-96, del 15 de agosto de 1996, Instructivo de Evaluación

del Desempeño, Promoción y Movimientos del Personal de Carrera Administrativa.

- N° 9-99, del 29 de junio de 1999, Manual para la Organización de las Oficinas de Personal de las Instituciones Públicas.
- N° 12-99, del 29 de julio de 1999, Instructivo de Evaluación del Desempeño.
- N° 13-99, del 31 de agosto de 1999, que aprueba el Instructivo de Registro, Control e Información del Personal del Sector Público.
- N° 1-2001, del 28 de setiembre del 2001, Instructivo para la Incorporación de Servidores Activos a la Carrera Administrativa.
- N° 19-2001, del 23 de noviembre del 2001, Instructivo para la Constitución de las Asociaciones de Servidores Públicos.
- N° 21-2001, del 28 de diciembre del 2001, Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal para la Carrera Administrativa.
- Sin número, del 3 de julio del 2003, Instructivo sobre Ingreso de Nuevo Personal a la Carrera Administrativa General (que es para la aplicación del Decreto N° 538-03, y fue emitido conjuntamente por el Director de la ONAP, el de Presupuesto y el Contralor General de la República).

Modelo de carrera adoptado

Todos los regímenes de Carrera Administrativa, en cualquier lugar y época, se fundamentan, en dos principios pilares: la estabilidad del servidor público y la progresión de este mediante el subsistema de ascenso y promoción. El primero puede ser prolongado o limitado en el tiempo; en cualquiera de los dos casos se establecen condiciones.

Estatuto Especial

En República Dominicana, se aprobó la norma que sustenta el servicio civil en 1991, y dentro de la misma se dedica un apartado al Sistema de Carrera Administrativa, el que lo diferencia y lo aborda como un componente del primero. La Carrera Administrativa asume el carácter excluyente del servicio civil, pero no el de aplicación inmediata que ya se ha destacado.

El estatuto especial de carrera contiene normas relativas a formas y requisitos de ingreso, derechos especiales, estabilidad, ascenso y promoción, cesación, reingreso a la carrera, supresión de cargos, carreras especiales, etc.; todos estos aspectos marcan diferencias entre un servidor público con condición de carrera y otro sin ella.

El referido estatuto especial se aplica a todos los servidores que de acuerdo a la Ley N° 14-91 no son de libre nombramiento. Los cargos y

funcionarios considerados de libre nombramiento y remoción son: Secretarios y Subsecretarios de Estado, Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, Embajadores, titulares de organismos autónomos y descentralizados, Directores y Subdirectores Nacionales o Generales y equivalentes, gobernadores civiles, secretarios, ayudantes y asistentes de alta confianza de dichas autoridades, asesores, etc.

Modelo gradual

Contrario a lo que se plantea para el servicio civil, la Carrera Administrativa en nuestro país es de aplicación gradual, según dispone el Artículo 3 párrafo 1 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Dentro del marco de tal gradualidad se dispone en la propia ley que la prioridad para la aplicación de la Carrera Administrativa, parte de la Secretaría de Estado de Finanzas y sus dependencias, debiendo el Presidente de la República disponer sobre el orden que habrá de seguirse con las demás entidades del Ejecutivo. Actualmente, todas las Secretarías de Estado y equivalentes han sido incluidas dentro del régimen de la Carrera Administrativa, mediante los decretos presidenciales precitados; solo resta incluir las dependencias que en la modalidad de Oficinas, Consejos, Comisiones, etc., dependen directamente del Presidente de la República.

Este modelo gradual de carrera ha generado serias dificultades que,

sumadas a algunas imprevisiones de la Ley que se analizará posteriormente, no han permitido un desarrollo adecuado de tan importante sistema.

Situación de los Órganos Autónomos y Descentralizados

Anteriormente quedó establecido que la Ley N° 14-91 tiene un carácter excluyente, pues deja fuera de su ámbito de aplicación una gran cantidad de instituciones y servidores públicos. Esta es la situación de los llamados órganos descentralizados y autónomos del Estado, que en el país suman 53, solo se exceptúa la Universidad Autónoma de Santo Domingo, UASD, la que desde hace más de 30 años cuenta con un Estatuto de Carrera. En consecuencia, las normas especiales de carrera administrativa en principio no se aplican a estas entidades, pero por regla general y por el Artículo 4 de dicha Ley, en ellas se puede diseñar un modelo de carrera particular, que atienda a las características y naturaleza propias de la institución autónoma de que se trate, pero inspirado en la N° 14-91.

Probablemente, donde mayor inconveniente ha traído este carácter excluyente es en la administración local o municipal, pues los ayuntamientos se encuentran tipificados en esta categoría de órganos, y no ha sido posible implantar un régimen de gestión de recursos humanos que permita que los servicios públicos lleguen a los ciudadanos con las características inherentes a ellos; a pesar de que

desde hace tres años se elaboró un Proyecto de Ley de Carrera Municipal.

De todas formas, está creciendo en el país un movimiento que propugna la adopción de un sistema de personal en los organismos descentralizados y autónomos, inspirado en los principios de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Unas seis de estas instituciones han iniciado una labor en este sentido.

Formas de ingreso a la carrera

De acuerdo a las normas vigentes, a la Carrera Administrativa se puede ingresar mediante tres formas o mecanismos, a saber:

- a. *Concurso de Oposición:* mediante el que los ciudadanos aspiran a ocupar posiciones de carrera en la administración pública, y deben someterse a un procedimiento técnico de reclutamiento y selección, basado en los fundamentos científicos y técnicos de la administración. El aspirante debe efectuar evaluaciones documentales de su formación académica y experiencia como de sus méritos de conducta, también a pruebas sicométricas y de conocimientos específicos.
- b. *Curso Concurso:* consiste en impartir cursos especializados atendiendo la naturaleza y complejidad de ciertas instituciones, a partir del cual quienes han obtenido mejores calificaciones tienen la oportunidad de

continuar en el proceso selectivo similar al concurso de oposición.

- c. *Evaluación Interna:* los servidores activos de la administración gozan de prioridad para ingresar a la Carrera Administrativa, partiendo de un orden de antigüedad; primero los que tienen diez o más años en la Administración Pública, segundo los que tienen de cinco a diez y tercero los que tienen de dos a cinco años. Consiste en evaluar la formación académica, la experiencia laboral, los conocimientos técnicos y el desempeño y la conducta laboral; cada uno de estos factores tiene un valor en puntos cuya sumatoria es de 100, y los servidores que obtengan como mínimo un 70 ingresan al régimen de carrera.

Carreras especiales

El Artículo 39 de la Ley prevé que dentro del Servicio Civil y la Carrera Administrativa se puedan crear carreras especiales en aquellos sectores u organismos públicos que por la naturaleza particular de sus actividades y funciones así lo requieran. En tal sentido, se han identificado hasta el momento las siguientes:

- Sanitaria
- Docente

- Diplomática y Consular
- Del Ministerio Público

Por otra parte, se avanza estudios para determinar la pertinencia de identificar otras carreras especiales.

Otros sistemas de carreras

Dado el carácter exclusivo de la norma en cuanto a su aplicación solo en el Gobierno Central, otros poderes del Estado han decidido adoptar un sistema de carrera totalmente independiente de la Ley N° 14-91; tal es el caso del Poder Judicial, que desde 1997 cuenta con su estatuto de Carrera Judicial y que se viene aplicando desde 1999.

Este sistema está organizado de manera particular, y cuenta con su órgano de administración y su propia escuela, lo que le ha permitido avanzar de forma tal que de los 500 jueces que conforman el orden Judicial en todo el territorio de la República, apenas unos 50 no pertenecen aún a la carrera.

También el Poder Legislativo ha sentido la necesidad de que el personal de apoyo técnico y administrativo a la labor de legislar se acoja a un sistema de gestión basado en las técnicas, principios y procedimientos de la Carrera Administrativa. En este orden ha sido elaborado un Proyecto de Ley, el que se enmarca dentro de un programa de fortalecimiento y reforma institucional que se lleva a cabo.

Situación actual de la Carrera Administrativa

Si bien el criterio de gradualidad que se expresa en el modelo de carrera administrativa, sumado a algunos defectos de la legislación, no ha permitido un avance suficiente, ha habido un progreso considerable en el ingreso de servidores a dicho sistema, el que se ha expresado con mayor énfasis en los últimos tres años. 11.605 servidores, pertenecientes a 21 Secretarías de Estado y equivalentes, con sus dependencias, son miembros de la Carrera Administrativa, habiendo ingresado la mayoría mediante nueve Actos de Incorporación efectuados desde 1995 hasta la fecha.

Está programado el X Acto de Incorporación para mediados de julio del 2004, y se espera que mediante éste ingresen unos 2.500 servidores más.

Ingreso por evaluación interna

Se ha consignado que esta es la forma por la que más servidores han ingresado al Sistema de Carrera Administrativa, de los 11.605 señalados, solo 314 no han ingresado mediante este mecanismo. La evaluación interna es un proceso en el que se evalúan cuatro factores: a) formación académica, b) experiencia laboral, c) conocimientos técnicos, y d) desempeño y conducta; y consta de las siguientes fases:

1. Precalificación de servidores, mediante la cual los técnicos de la ONAP verifican que los expedientes de personal de los servidores incorporables tengan los documentos exigidos (copia de nombramiento, de certificaciones de estudios, y de cargos y de la cédula de identidad y electoral), esta documentación permite establecer si el servidor cuenta con la formación y la experiencia que exige el puesto. La formación académica tiene un valor de 30 puntos, y la experiencia vale 30 puntos para los grupos I y II; y 20 para los grupos III, IV y V.
2. Aplicación de pruebas técnicas, consiste en elaborar y aplicar pruebas sobre conocimientos específicos requeridos por el cargo a aquellos servidores que han sido precalificados; son aplicadas por los técnicos de la ONAP, aunque son elaboradas con la ayuda de los supervisores de las distintas áreas cuando se trata de cargos típicos o no comunes. La prueba técnica tiene un valor de 20 puntos para los grupos I y II; y de 30 para los grupos III, IV y V.
3. Evaluación del desempeño y la conducta, el supervisor inmediato del servidor que aspira ingresar a la carrera lo evalúa mediante formulario preparado por la ONAP para tal propósito, y tiene derecho a una entrevista con el supervisor para conocer los resultados, y a reclamar en caso de inconformidad. Tiene un valor de 20 puntos.

4. Certificación y nombramiento de carrera, una vez que han concluido las evaluaciones, se procede a efectuar la sumatoria de los puntos, y quienes alcancen los 70 o más sobre 100 aprueban el proceso, los que no, lo reprueban, y es verificado por una Comisión *Ad-Hoc* que, de manera aleatoria o por muestreo, revisa el proceso. Luego la ONAP expide certificados de aprobación y elabora los nombramientos de carrera para ser firmados por el Presidente de la República.

Es importante destacar, que todo el proceso es registrado manualmente en un formulario denominado de Pre-calificación y Evaluaciones, el que luego es procesado en una base de datos de servidores de carrera.

Este proceso de incorporación, a pesar de que ha sido simplificado por la actual gestión de la ONAP, presenta algunas dificultades que no permiten avanzar adecuadamente, por lo que se discute la necesidad de una revisión profunda; algunas de esas dificultades son:

- Manual.
- Los expedientes de los servidores regularmente están incompletos.
- Requiere de mucho personal y esfuerzo.
- Son muchos los que reprueban.
- Incluye el personal de servicios generales.

Ya algunos de los programas de reformas vigentes en el país, tienen previstas consultorías para la revisión del proceso de incorporación de servidores públicos al Régimen de Carrera Administrativa, con tendencia a automatizarlo totalmente.

Ingreso por concurso

A pesar del mandato del Artículo 31 de la Ley en el sentido de que los cargos de carrera deben ser cubiertos por concurso, y de los ingentes esfuerzos desplegados por la ONAP, no fue si no hasta finales del 2003 que se empezaron a organizar los concursos, como resultado del Decreto N° 538-03 ya referido, ya que éste dispuso un procedimiento para el ingreso a los cargos de carrera, y que si no es observado, los "ingresantes" no pueden recibir el salario correspondiente. Esto gracias a la alianza estratégica suscrita entre la ONAP, la Oficina de Presupuesto y el órgano contralor, de acuerdo a lo establecido anteriormente.

Esto ha permitido que 314 servidores hayan ingresado a la carrera administrativa mediante este procedimiento, pero que debe ser mejorado para corregir algunas fallas que se presentan.

Principio de estabilidad

De acuerdo a la Ley, al servidor inscrito en la carrera administrativa le

asiste el derecho de estabilidad en el ejercicio del cargo, siempre que lo desempeñe con eficiencia, lealtad, honestidad y disciplina. Sin embargo, dado que la función pública dominicana tiene una dosis bastante alta de clientelismo político, existe permanentemente la aprehensión de que se viole el principio de estabilidad, y que constituye el fundamento de la carrera administrativa.

Cada vez que se aproxima un cambio de gobierno, los servidores pertenecientes a este sistema son embargados por un nerviosismo como consecuencia de las amenazas que se expresan en su contra; y la verdad que en ocasiones sus derechos son violentados, produciéndose cancelaciones sin justificación alguna. En este orden cabe destacar una contradicción existente en nuestra Ley, ya que el Artículo 33 se pronuncia a favor de la estabilidad y el Artículo 28 dispone que el servidor de carrera despedido injustamente reciba una indemnización económica, sin prever que sea repuesto en sus funciones; sin duda esto abre una brecha para las autoridades que creen poco en el sistema.

Aunque no se tiene información precisa al respecto, por lo menos 125 servidores de carrera han sido separados injustamente de sus funciones desde 1996 a la fecha; algunos de ellos han sido repuestos en sus cargos, ya que la mayoría, o no han logrado su reposición o simplemente han optado por la indemnización económica de Ley.

Sistema de promoción

La Ley contempla en su Artículo 35 el ascenso como la promoción de un funcionario de un cargo a otro de nivel y remuneración superiores, el que debe ser concedido en función del mérito del servidor, por lo que al efecto debe dictarse el reglamento correspondiente. El Artículo 90 del Reglamento de aplicación de la Ley establece que el mismo debe fundamentarse en los resultados de la evaluación del desempeño y la conducta, en resultados de concursos internos para el ascenso, y de cursos-concursos, así como en resultados de actividades de adiestramiento y en promoción automática.

A pesar de que existe un número considerable dentro de la carrera administrativa, hasta el momento no se ha aprobado el sistema de promoción, no obstante se han presentado algunas propuestas, por lo que los ascensos que se han dado se han resuelto convencionalmente, limitándose la ONAP a auditar la evaluación del desempeño que regularmente aplican las instituciones donde se producen tales movimientos.

No cabe duda de que cualquier sistema de carrera administrativa se cristaliza por vía de la posibilidad, de que sus integrantes sean promovidos vertical y horizontalmente, es éste el mayor atractivo de la carrera, siempre que se conserve el mérito como principio orientador. Es por ello que uno de los grandes retos que se le presentan

a nuestro modelo, es la adopción urgente de un sistema de promoción que toque sensiblemente la subjetividad de los servidores; solo así se podrá justificar el modelo.

Obstáculos para avanzar

Los 13 años de vigencia que tiene la carrera administrativa en el país ha permitido identificar, a través de los esfuerzos de aplicación, algunos inconvenientes que impiden avanzar satisfactoriamente, así tenemos:

- a. Clientelismo político, el que pesa de manera decisiva en la administración pública dominicana, generando todos los vicios y deficiencias que le son propios.
- b. No continuidad del Estado, en los últimos diez años ha venido tomando cuerpo la alternabilidad en el poder, lo que sin duda, además de ser una necesidad, trae conveniencias incuestionables. Sin embargo, dado el escaso desarrollo político del país y la visión cortoplacista de los gobernantes, tan pronto hay cambio de autoridades en el gobierno se produce una ruptura en los planes y procesos de reforma.
- c. Debilidad de la Ley, la propia Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa adolece de fallas técnicas, lagunas, incoherencias, contradicciones, etc., que de alguna forma obstaculizan su avance, ya se han tomado decisiones al respecto.
- d. Bajo nivel de los servidores públicos, por lo regular los servidores del Estado dominicano tienen un bajo nivel de formación, debido al clientelismo en que son escogidos y a la ausencia de un sistema funcional de capacitación; esta situación empuja al hecho de que no sean exigentes con la aplicación del sistema de carrera; incluso a veces se muestran indiferentes frente al proceso de integración al mismo. Todo esto, sumado a su precaria conciencia, no le permite empoderarse de la función pública, asumiendo por lo regular las posiciones públicas como simples pasos coyunturales por la administración estatal.
- e. Debilidad del órgano central de personal, la ONAP, es el órgano responsabilizado por la Ley para administrar el Régimen de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y dependencia del Secretariado Técnico de la Presidencia. La ONAP en términos de jerarquía es una entidad de tercera categoría dentro de la estructura básica de la administración pública, lo que sin duda dificulta hasta cierto punto su labor.

A esto se suma que las oficinas institucionales de personal no están organizadas adecuadamente, ni cuentan con el personal técnico necesario para el desarrollo de sus complejas labores; pese a los ingentes esfuerzos que en este orden despliega la ONAP, la resistencia al cambio y los intereses políticos y personales terminan

socavando las oportunidades y posibilidades.

Perspectivas de la Carrera Administrativa

Al igual que otros países latinoamericanos, República Dominicana tiene el gran reto de colocarse a la altura de la demanda, cada vez más exigente, de calidad en los servicios públicos, urge que de una vez y por todas la administración pública se convierta en instrumento eficaz para el desarrollo de la Nación. Es un axioma que para lograr tal requerimiento, es imprescindible que se ponga en funcionamiento un sistema de gestión que privilegie el factor recurso humano, y en consecuencia se adopten políticas de personal fundamentadas en el mérito, la estabilidad y la eficiencia laboral; esto solo puede ser garantizado por un sólido régimen de carrera administrativa, que asuma las características propias del Estado dominicano.

Proyecto de Modificación de la Ley N° 14-91

La praxis ha demostrado que la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, requiere de una modificación por medio de la que se puedan incorporar a la administración pública dominicana novedosos conceptos, criterios y principios de gestión que

modelen las demandas de un Estado moderno, enclavado en un marco de globalización o libre mercado, que deja poco espacio para la improvisación y la ineficiencia.

De la misma forma, la modificación deberá servir para corregir fallas, contradicciones y otros tipos de falencias que tiene la Ley, y que de alguna manera han sido tropiezos para avanzar en su aplicación. En la actualidad se discute en el nivel técnico, una propuesta de modificación que se aspira sea sometida al Congreso de la República en el presente año, y que recoge en buena medida los correctivos pertinentes que, de aprobarse, agilizaría el desarrollo del modelo de carrera administrativa; cabe destacar la propuesta de reposicionamiento de la ONAP, elevando su nivel jerárquico

Carta Iberoamericana de la Función Pública

Se puede afirmar sin reparo, que la Carta Iberoamericana de la Función Pública aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada el 26 y 27 de junio del 2003, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, es un referente obligado para todos los gobiernos que aspiran establecer una gestión pública al servicio de la ciudadanía, ya que orienta con precisión los principios, criterios, conceptos, condiciones y valores que deben servir de fundamento a la profesionalización de la administración pública.

Programas de Reforma Administrativa

Desde inicio de 1990 en nuestro país se han estado ejecutando programas de reforma y modernización en diferentes sectores de la administración estatal. Estos programas, que han sido financiados con recursos de distintas agencias internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, BID; Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID; Organización Panamericana de la Salud, OPS; Organización Mundial de la Salud, OMS; Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI; y otras), tiene la particularidad de que son focalizados en diferentes ramas de la administración.

Sin embargo, en la actualidad están en vigencia varios programas sumamente ambiciosos, que son dirigidos con un enfoque integral, a saber:

Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, PARME

Consiste en una donación de la Comunidad Europea que asciende a 40 millones de euros (unos 2.280 millones de pesos dominicanos), para la reforma integral del Estado dominicano, tiene una duración de cuatro años (inició en el 2002) y se estructura con los siguientes componentes:

- Administración Pública.
- Justicia.

- Gestión Municipal y Descentralización.

De éstos el que se señala es el componente de Administración Pública, que contiene actividades y productos como:

- Elaboración propuestas:
 - Modificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa
 - Ley Orgánica de la Administración Pública
 - Ley de Procedimientos Administrativos.
- Revisión del Sistema de Clasificación y Valoración de Cargos.
- Diseño del Sistema de Remuneración e Incentivos y de Ascenso y Promoción del Personal de Carrera.
- Otros.

Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo, PROREFORMA

Consiste en un préstamo del BID por un monto de 26 millones de dólares (unos 1.260 millones de pesos dominicanos) para la reforma del Poder Ejecutivo con una duración de cuatro años (inició en el 2003) y se basa en los siguientes componentes:

- Pobreza.
- Sistema de Administración Pública.

- Capacidad de Gestión de la Administración Pública.
- Sistemas de Información de la Administración Pública.

De estos componentes el que se relaciona más con el tema, es el de Capacidad de Gestión de la Administración Pública, que contiene las siguientes actividades y productos:

- Instalación de un equipo de mejoramiento en la ONAP.
- Fortalecimiento del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.
- Diseño y desarrollo de los instrumentos técnicos de gestión de personal.
- Desarrollo e implementación de carreras especiales.
- Reposicionamiento del Órgano Central de Personal.
- Readequación normativa.

Programa de Reforma y Modernización del Congreso Nacional

Consiste en un préstamo del BID de 30 millones de dólares (1.454 millones de pesos dominicanos) para la reforma institucional de la Cámara de Diputados y el Senado de la República, alcanzando además a la Cámara de Cuentas. Este programa tiene una duración de cuatro años (se inició en el 2002).

Contiene actividades y productos como los siguientes:

- Para la Cámara de Diputados:
 - Nueva Estructura Organizativa.
 - Desarrollo de un Sistema de Carrera para el Personal Administrativo.
- Para el Senado:
 - Diseño de una nueva Estructura Organizativa.
 - Desarrollo de un Sistema de Carrera para el Personal Administrativo.
- Para la Cámara de Cuentas:
 - Aprobación de una nueva Ley Institucional.
 - Diseño de una nueva Estructura Organizativa.
 - Desarrollo de un Reglamento de Personal.
 - Otros.

Es importante destacar que los Programas PARME y PROREFORMA fueron diseñados para la misma época (1997), por lo que algunas actividades se repiten en uno y otro; sin embargo, sus autoridades hacen grandes intentos de coordinación para que no sean dilapidados esfuerzos y recursos.

Demanda de la sociedad civil

En el país hay un repunte de organizaciones sociales que claman por la democratización de la sociedad, e inciden en diferentes ámbitos de la administración pública; en los últimos años algunas de estas organizaciones han estado demandando la aplicación de las disposiciones legales referentes a la carrera administrativa, como forma de que los ciudadanos reciban servicios de mayor calidad.

De ahí que desde esta vertiente se espere un mayor énfasis por parte de la administración, en la profundización del modelo de carrera vigente.

Conclusiones

Pese a que unos pocos se oponen, bajo el argumento de que ha transcurrido poco tiempo desde su puesta en vigencia y los avances en la aplicación no han sido suficientes, el órgano central de personal ha decidido, y en consecuencia ha elaborado un Anteproyecto, para presentar una propuesta de reforma del Servicio Civil y Carrera Administrativa. Algunos de los puntos que orientan esta reforma, pro vía de la modificación de la Ley N° 14-91, como se ha apuntado, son:

1. Reducir su característica de "ley marco", incluyendo en ella algunos aspectos que actualmente, o no están regulados o son materia reglamentaria, lo que le imprime cierta debilidad al

sistema; ejemplo: la responsabilidad administrativa y civil de los funcionarios y servidores públicos, las situaciones administrativas, los recursos contra las violaciones, etc.

2. Ampliar su ámbito de aplicación, haciéndola extensiva a otros organismos públicos.
3. Incorporar conceptos modernos de gestión que al momento en que fuera concebida la ley, probablemente no estaban tan en boga como la planeación de recursos humanos, evaluación institucional, calidad y premio a la gestión, carrera de directivos públicos y otros.
4. Redimensionar jerárquica e institucionalmente el órgano central de personal, tomando en cuenta la importancia, amplitud y complejidad de sus atribuciones, lo que permitirá un mejor control para la aplicación de las normas y los procedimientos.
5. Colocar la profesionalización de los servidores públicos como el centro de la reforma del Estado, orientada a la Carta Iberoamericana de la Función Pública.
6. Redefinir la relación de la oficina central de personal con las oficinas institucionales de personal.
7. Corregir las incoherencias relacionadas con el régimen de relaciones laborales que dispone, ejemplo: indemnización, vacaciones, estabilidad, bono vacacional, licencias y permisos, etc.

8. Abordar de manera efectiva la transitoriedad para el ingreso de los servidores activos a la carrera administrativa.
9. Establecer los principios rectores del Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Referencias bibliográficas

Amaro Guzmán, Raymundo. *Introducción a la Administración Pública*, Libros de McGraw-Hill, editado en Programas Educativos S.A., México, 1985.

_____. *Derecho y Práctica de la Función Pública*, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, R.D., 1996.

Arellano, David y otros. *Retos de la Profesionalización de la Función Pública*, Editorial Texto, S.A., Venezuela, 2003.

Decreto N° 586-96, que pone en vigencia el Manual de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, del 19 de noviembre de 1996.

Decreto N° 538-03, que dispone la Unificación de las nóminas de pago de personal y el ingreso por

concurso de quienes aspiran ocupar cargos de carrera en la administración pública, del 4 de junio del 2003.

Decreto N° 369-04, que establece el Procedimiento para la autorización de los cambios y movimiento del personal público, del 23 de abril del 2004.

Ley N° 14-91, sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa de República Dominicana, del 20 de mayo de 1991 y su Reglamentación.

Morales Yordan, Jorge. *El Servicio Civil en el Caribe*, Editora Taller, Santo Domingo, R.D., 1990.

_____. *El Servicio Civil Dominicano*, Editora Taller, Santo Domingo, R.D., 1993.

ONAP Informa, Boletín Especial No. 12, abril del 2004, Avances en la Reforma y Modernización de la Administración Pública.

Revista del CLAD, Reforma y Democracia No. 26, junio 2003.

Wiese Delgado, Carlos. *Prioridad de la Reforma de la Administración Pública*, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, R.D., 1998 ◊