

Lecciones de la modernización del Servicio Civil de la República Dominicana*

Donatila Germán Pérez**

ANALIZA LA EXPERIENCIA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA SOBRE LA MODERNIZACIÓN DE SERVICIO CIVIL, SU REEVALUACIÓN Y ORIENTACIÓN HACIA LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES DE HOY, COMO FLEXIBILIDAD, MEJORA CONTINUA, CULTURA DE SERVICIO Y EFICIENCIA DE COSTOS.

Introducción

La implantación de la Carrera Administrativa en la República Dominicana ha sido un proceso innovador, renovador y promotor de la vigencia del Servicio Civil como estrategia para la modernización de las administraciones públicas. A conti-

nuación se resumen aquellas lecciones aprendidas que pudieran, con las adaptaciones a sus respectivas realidades, servir de referencia a los países que se encuentran impulsando esta importante reforma.

Lección 1. La concepción tradicional del Servicio Civil debe ser repensado a la luz de los procesos de cambio

A pesar de la importancia otorgada al Servicio Civil, varios factores han impedido su consolidación en la mayoría de los países de la región, pudiéndose citar, entre otros, el temor de que la Carrera Administrativa obstaculice la implementación de los programas de las políticas; la inexistencia de sistemas adecuados de evaluación que permitan desarrollar un sistema realmente meritocrático y,

* Conferencia presentada en la "X Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Ética, Transparencia y Productividad en la Gestión de Recursos Humanos", durante los días del 20 al 22 de setiembre del 2000, en Tegucigalpa, Honduras y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras.

** Ex-Directora Nacional de la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, República Dominicana.

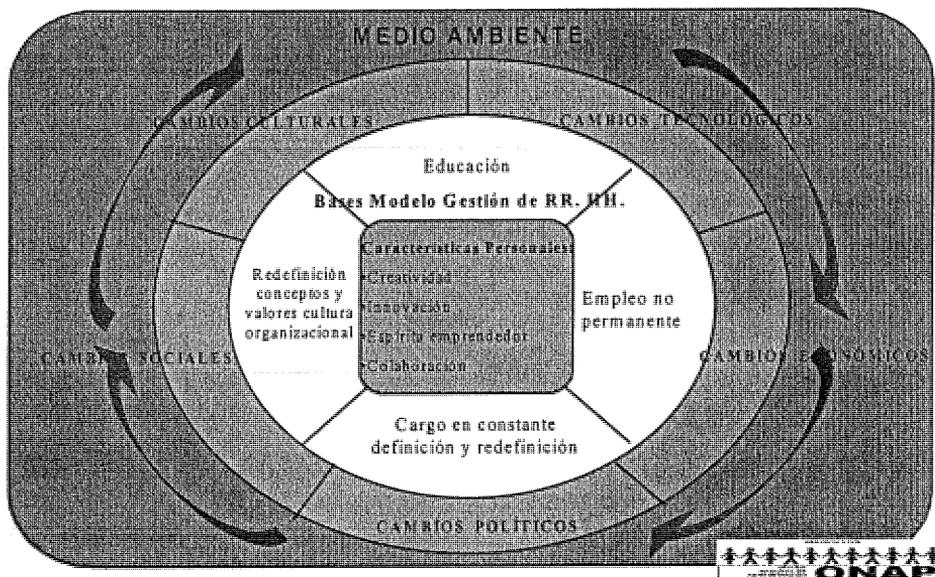
los diseños totalizadores en lugar de graduales y descentralizados.

Ante esta crisis de paradigmas y los retos que nos impone la turbulencia de los cambios tecnológicos, culturales, sociales, políticos y económicos, se hizo necesario reevaluar el Sistema Integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa dominicano, con el fin de adecuarlo a las características de las organizaciones de hoy tales como flexibilidad, la mejora

continua, el servicio al ciudadano y la eficiencia en los costos.

Esta nueva concepción del Servicio Civil dominicano implicó necesariamente la reformulación de los conceptos y valores muy incorporados a la cultura de nuestras organizaciones burocráticas; el “cargo definitivo” y la “posición permanente” dieron paso a un cargo en constante definición y redefinición y al empleo no permanente.

LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO



Las estrategias de un Servicio Civil renovado fueron planteadas en el Decreto Presidencial N° 75-99, que declara de alto interés nacional la implantación con todo su rigor de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

- Declara de alto interés nacional, la implantación con todo su rigor de la Ley N° 14-91.
- Amplía el alcance, a 7 Secretarías de Estado.

- Prioriza los Grupos Ocupacionales III y IV.
- Incorpora a la Carrera a todos los Encargados de Personal.
- Dispone que todo nuevo órgano de derecho público quede incorporado a la Carrera.
- Diseño e implantación de los Subsistemas Técnicos de Gestión de Personal.
- Lanzamiento del Instituto Nacional de Administración Pública.

La difusión del contenido estratégico del decreto aludido y de la redefinición de la misión y visión institucional, representó el más claro mensaje para la clase política gubernamental sobre el “Nuevo Servicio Civil Dominicano”.

Lección 2. La implantación de la Carrera requiere de un buen equipo motivado que haga propios los objetivos del proceso

Cualquier proceso de cambio requiere de un equipo empoderado que asuma el liderazgo. Sin importar el alcance del proyecto de que se trate, es indispensable contar con un grupo de trabajo comprometido con el proceso; de este modo, cada miembro se convertirá en un agente de cambio dentro de éste.

Las primeras acciones que se realizaron para lograr la cohesión del equipo fueron:

Identificación del potencial de los recursos humanos (desconocidos o desperdiciados)

Además de las informaciones obtenidas a través de los medios formales de evaluación de personal, se realizaron actividades encaminadas a conocer las expectativas del personal en relación al proceso de implantación de la Carrera, tales como lluvia de ideas, jornadas de discusión sobre temas específicos dentro del contexto del Servicio Civil, lo que nos permitió, sobre la base de los requerimientos de los perfiles de los puestos, seleccionar internamente al personal que ocuparía las posiciones “clave” en el proceso.

Del equipo de seis Directores Departamentales, cinco fueron promovidos por sus méritos personales, lo que fue visto por el resto de la organización como un reconocimiento al mérito laboral, lográndose conformar un equipo competente esencialmente joven, dinámico, con más de cinco años al servicio de la Oficina.

La experiencia, a la luz de los resultados del proceso demostró que sí es posible encontrar y explotar nuevos valores que antes habrían sido pasados por alto.

Capacitación del equipo designado

Se llevó a cabo a través de viajes al exterior con el propósito de conocer otras experiencias en el área de Servicio Civil y Carrera Administrativa, cursos de posgrado, misiones técnicas de expertos de otros países, asistencia a seminarios locales sobre Gestión de Recursos Humanos, etc.

Mejoramiento de las Condiciones de Trabajo

Incremento salarial, compensaciones, equipamiento de oficinas, dotación de personal.

Participación activa en la redefinición de la misión institucional

Una de las estrategias que coadyuvó a la consolidación del equipo, fue su activa participación en la redefinición de la misión institucional a partir de un ejercicio de visión compartida.

Misión institucional ONAP (Con relación al Servicio Civil)

Fortalecer las capacidades de la administración pública dominicana para gestionar eficazmente sus polí-

ticas públicas a través de un plantel de funcionarios motivados, honestos, idóneos, encuadrados en un Sistema de Gestión de Personal de "Carrera Administrativa General" y de "Carreras Administrativas Especiales", basado en el mérito, la capacidad y la productividad laboral, para satisfacer las necesidades apremiantes de la sociedad.

El equipo de trabajo de la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, se constituyó con una mística y una forma de comunicación e interacción, que permitió el intercambio de ideas, siendo todas las opiniones importantes.

Lección 3. El Marco Jurídico-Normativo del Servicio Civil y la Carrera Administrativa debe ser concebido de forma tal que permita su autorenovación permanente

Cualquiera que sea el marco normativo del Servicio Civil debe fomentar la integración social y la participación política, además de procurar la seguridad jurídica de los actos que se desprendan de su aplicación.

La República Dominicana cuenta con la Ley N° 14-91 de mayo de 1991, la cual tiene características de Ley "marco" o "cuadro", estructurada con 46 artículos. Esta Ley declaratoria de principios establece todo un sistema integral de gestión de personal público.

De acuerdo a la Ley N° 14-91, el Poder Ejecutivo queda facultado para dictar los reglamentos requeridos para la aplicación y desarrollo de los diferentes sistemas, subsistemas y previsiones contenidos en la referida Ley.

En 1994 se dicta el Reglamento de Aplicación N° 81-94 con 169 artículos, el cual faculta a la ONAP (Órgano Central) a emitir los instructivos procedimentales que facilitan el desarrollo e implementación de los subsistemas técnicos de gestión de recursos humanos, necesarios para la vigencia del Sistema Integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Se inició el plan de fortalecimiento del marco normativo con el diseño y edición de los instructivos procedimentales para la aplicación de los subsistemas técnicos de gestión de personal y los que fueron necesarios para orientar el proceso de implantación de la Carrera Administrativa, facultad como se dijo antes, atribuida a la ONAP por la Ley de Servicio Civil y su Reglamento de Aplicación. Se adoptó un formato ágil y sencillo, que garantizara la fácil comprensión a los usuarios:

Instructivo de Incorporación de Empleados a la Carrera Administrativa

Tiene como objetivo orientar las acciones de incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa, señalando con claridad y sen-

cillez el procedimiento que será aplicado por la ONAP y las oficinas de personal de las instituciones incorporadas.

Instructivo que aprueba el Manual para la Organización de las Oficinas de Personal del Sector Público

Creado para establecer la plataforma organizativa necesaria para dar vigencia a un modelo de gestión de personal de carrera basado en el mérito, la capacidad y la productividad laboral.

Instructivo de Evaluación del Desempeño del Personal Civil del Poder Ejecutivo

Elaborado para guiar el procedimiento utilizado para la comprobación del mérito y la eficiencia como requisitos indispensables para la estabilidad laboral de los servidores públicos.

Instructivo de Registro, Control e Información de Personal Público

Su objetivo es facilitar el conocimiento de la trayectoria de conducta de los servidores públicos en el desempeño de sus cargos, condición de vital importancia en el proceso de incorporación a la Carrera Administrativa. Está complementado por la "Guía para la Evaluación de

Méritos a los Empleados Incorporados a la Carrera Administrativa”.

Instructivo de Reclutamiento y Selección del Personal Ingresante a la Administración Pública, no comprendido en la Carrera Administrativa

Pretende facilitar la aplicación de los procedimientos que permitirán comprobar fehacientemente la idoneidad de los aspirantes a ocupar puestos en la administración pública centralizada.

Lección 4. La sensibilización de los funcionarios y empleados públicos en torno a la importancia de la Carrera Administrativa posibilitó el apoyo político activo en las ejecutorias del proceso

Las charlas de orientación sobre el Servicio Civil y Carrera Administrativa, dirigidas a los funcionarios y empleados públicos de las instituciones incorporadas, constituyen una de las principales estrategias del proceso de sensibilización sobre el impacto de la carrera en la administración pública y sobre los beneficios para los servidores públicos.

Los talleres de sensibilización celebrados con la gerencia media y altos funcionarios públicos del gobierno, permitieron que hicieran conciencia sobre las responsabilidades en el

proceso de implantación de la Carrera Administrativa.

Se diseñó un Plan de Difusión y Comunicación sobre el Servicio Civil y la Carrera Administrativa con el objetivo de impactar a los funcionarios, empleados y a la sociedad en su conjunto. Otras actividades fueron: comparecencia en programas radiales y televisivos; edición y difusión masiva del material informativo, charlas en los centros docentes, y escuelas y programas de administración pública.

El apoyo político alcanzó su máxima expresión con la presencia de las autoridades gubernamentales en los actos de Incorporación de Servidores Públicos a la Carrera Administrativa.

El compromiso político por parte de los titulares se formalizó con la firma de una Proclama en la cual se comprometían a apoyar decidida y firmemente el proceso.

Lección 5. El enfoque integral del proceso, hace de la Carrera Administrativa una verdadera herramienta de racionalización de las entidades públicas

La dimensión de integralidad se pone de manifiesto en el proceso previo a la incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa, pues el Reglamento de Aplicación de la Ley y el Instructivo de Incorporación de Servidores a la Carrera Administrativa, disponen que las instituciones del sector público, deberán

realizar sus adecuaciones organizacionales como fase previa a la incorporación de su personal a la Carrera Administrativa, independientemente de las consideraciones técnicas y administrativas que demande la Carrera. Se realizó:

- La evaluación de la estructura organizativa en función de la revisión de la misión y objetivos institucionales.
- Redefinición de la estructura de Cargos de Carrera.
- La oficialización de los cambios mediante Órdenes Departamentales.

- Aplicación y desarrollo de los subsistemas técnicos de gestión de personal.

La integralidad del enfoque del proceso previo a la incorporación lo convierte en una estrategia que permite realizar el saneamiento de las organizaciones públicas, a la vez que promueve la consolidación y desarrollo de los sistemas de gestión de personal público.

Al tener como objetivo primario la racionalización estructural, nos vimos precisados a simplificar la estructura de Cargos Comunes Clasificados, contenidos en el Manual aprobado mediante Decreto Presidencial N° 586-96 de noviembre de 1996. De un total de 247 cargos comunes se redujeron a 80 clases de cargos.



Lección 6. La descentralización del proceso garantiza una mayor cobertura, promueve la participación y procura el compromiso de los actores

La Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, desarrolló un plan de fortalecimiento de las Oficinas de Personal, a partir de los resultados de la Auditoría de Gestión de Recursos Humanos que se realizó a principios de 1999.

Los puntos "clave" de este plan de fortalecimiento fueron:

- Incorporación a la Carrera Administrativa de los Encargados de Oficinas de Personal

Fue posible debido a que el Decreto N° 75-99 del 24 de febrero de 1999, que declaró de alto interés nacional la implementación de la Carrera Administrativa, incorporó a la misma los puestos de Encargados de Personal de todos los organismos del Gobierno Central. (Véase Artículo 6)

Ésta trajo como consecuencia la ejecución del proceso de evaluación de todos los Encargados de Oficinas de Personal para verificar si los mismos estaban aptos para ocupar los Cargos de Carrera.

Previo a la evaluación de los mismos se efectuó un plan de capacitación en relación al Sistema Integral de Servicio

Civil y Carrera Administrativa, llevado a cabo por la ONAP y el INAP.

- La conformación de una Comisión *Ad-Hoc* de Incorporación de los Encargados de Personal

Con la finalidad de dar vigencia a los principios orientadores de la misión institucional, con relación al Servicio Civil (transparencia, mérito, no discriminación y equidad) se creó, mediante Resolución N° 14-99 del Secretariado Técnico de la Presidencia, la Comisión *Ad-Hoc* de Incorporación de los Encargados de Personal, integrada por representantes de los principales gremios y asociaciones de profesionales en el área de la administración y recursos humanos; los rectores de las principales universidades del país; la Asociación de Trabajadores del Estado; representantes de los tres principales partidos políticos, Poder Judicial y del Legislativo.

Dicha Comisión actuó como veedora del proceso de incorporación de los Encargados de Personal.

- Elaboración del Manual de Organización para las Oficinas de Personal

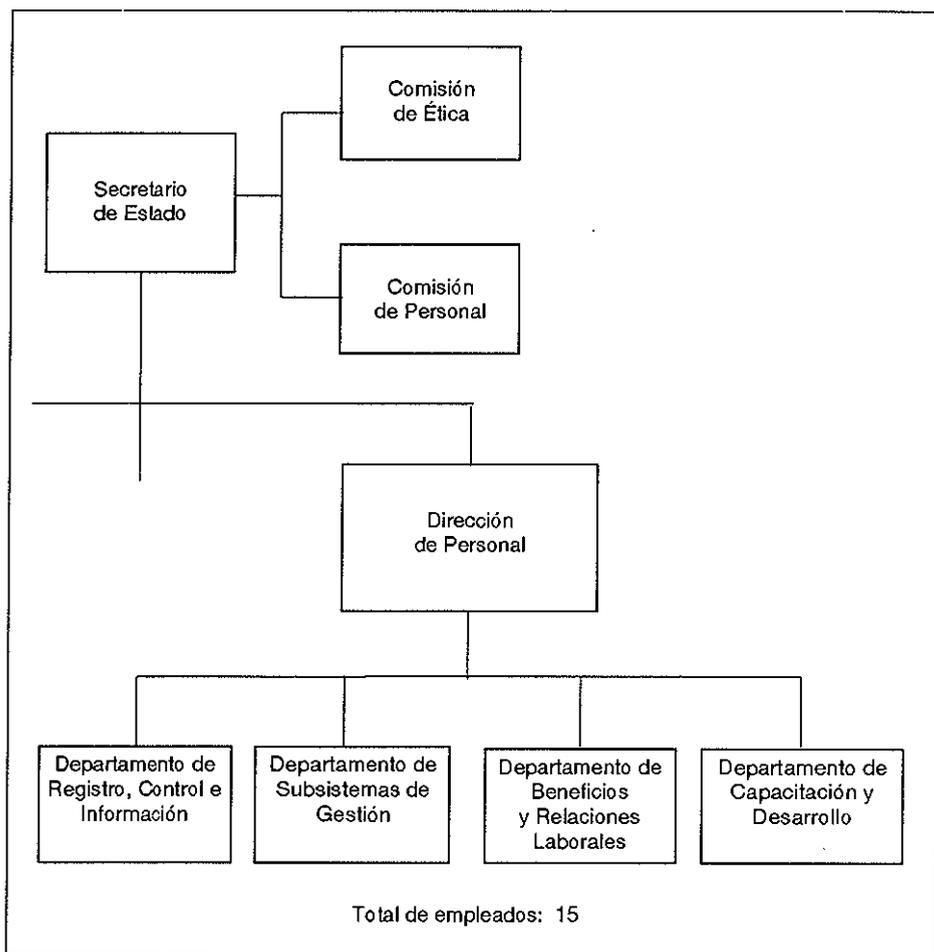
Con la edición de este Manual se procuró dotar a las Oficinas de Personal de una estructura orgánica capaz de asimilar los procesos de cambio, de desa-

rollar los Subsistemas Técnicos de Gestión y de contar con una plantilla de técnicos calificados según los perfiles de puestos definidos.

Se celebraron los talleres correspondientes para su efectiva implantación y la adopción de uno de los tres modelos básicos se hizo obligatoria mediante resolución.

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE UNA DIRECCIÓN DE PERSONAL

"MODELO A"



- Desarrollo e implementación de los Subsistemas Técnicos de Gestión de Personal

La edición de los Instructivos Procedimentales desarrollados y aprobados por la ONAP, permitió la implantación de los Subsistemas Técnicos de Gestión en las diferentes Oficinas de Personal, facilitándoles el desarrollo de gran parte de las actividades del proceso de incorporación, citamos entre éstas: evaluación del desempeño, la conformación y evaluación de los expedientes, entre otras.

- Aprovechamiento de la capacidad Resolutoria de los Secretarios de Estado

Nuestro ordenamiento jurídico faculta a las Secretarías de Estado para que puedan emitir Resoluciones Administrativas u Órdenes Departamentales, con el objetivo de organizar los servicios a su cargo. En consecuencia todas las decisiones relacionadas a la modificación de estructuras orgánicas, de cargos y demás acciones relacionadas con la Carrera, fueron legalizadas a través de Resoluciones Administrativas.

- Capacitación a los Encargados de Personal

Con el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, se desarrolló un plan de capacitación encaminado a fortalecer los conocimientos teórico prác-

ticos de los Encargados de Personal incorporados a la Carrera Administrativa; algunos de los cursos impartidos fueron: Taller sobre Sistema Integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Gestión Estratégica de Recursos Humanos, Principales Utilitarios de Computadoras para el Manejo de Programas de Gestión de Personal, etc.

Lección 7. El liderazgo y la buena imagen institucional determinan el éxito de cualquier proyecto en el sector público

Si no se cuenta con el liderazgo capaz de impulsar las acciones de reforma, no hay garantías de que las instituciones afectadas acaten las instrucciones y decisiones emanadas del órgano responsable.

Algunos de los hechos y acciones que contribuyeron a la consolidación del liderazgo e imagen institucional de la ONAP, son los siguientes:

- Necesidad de dar resultados correctos en un período relativamente breve.

Cuando se retomó la implantación de la Carrera Administrativa en el mes de marzo de 1999, sólo le quedaba 1 ½ año de la actual gestión presidencial, hecho que obligó a desarrollar estrategias que garantizaran la obtención de resultados en el breve plazo. Esto hizo que como

equipo de trabajo nos trazáramos metas concretas para fechas determinadas.

La innovación continua, el aprendizaje y la velocidad, fueron las estrategias que viabilizaron el afianzamiento de la imagen institucional.

El análisis y la reflexión son muy buenos pero no se llegará a ningún camino sin llevar los planes a la acción. En estos tiempos de cambio acelerado, más vale tener el 80% de la razón y ser rápido que tener el 100% y llegar tres meses más tarde.

- El rápido aprendizaje de la organización (ONAP) como consecuencia de la asistencia técnica recibida de organismos internacionales y gobiernos amigos como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Fundación del Instituto Iberoamericano de Administración Pública de España, Fundación del Instituto Iberoamericano de Administración Pública de España, FIIAP, la Organización Internacional del Trabajo, OIT, la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI; Argentina, Taiwán, etc., y la capacitación recibida por el personal técnico de la Oficina.
- Presencia del titular de la ONAP en diferentes foros nacionales e internacionales

Con el auspicio de los referidos organismos y gobiernos amigos, el titular de la ONAP asistió a los cónclaves y reuniones más importantes donde se debatió el tema de la vigencia del Servicio Civil, pudiendo hacer propios del proceso las experiencias exitosas de países con regímenes avanzados en materia de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

- Labor didáctica y editorial desarrollada por la ONAP.

Desde su fundación en 1965 se ha desarrollado una labor editorial con énfasis en obras de la rama del derecho administrativo, teniendo en su haber alrededor de 100 de ellas.

Por otro lado la ONAP, fue el primer ente público dominicano en desarrollar programas de capacitación dirigidos a los servidores públicos.

- Seguimiento y monitoreo del proceso

El seguimiento a las acciones es una cultura poco desarrollada en nuestro país, con frecuencia se inician proyectos interesantes para el sector público pero no se conoce de su impacto, por falta de seguimiento y evaluación.

Esta misma unidad da seguimiento a las acciones de implementación de la Carrera llevadas a cabo por las Oficinas de Personal y la ONAP.

Con este mecanismo procuramos afianzar la capacidad resolutoria y de órgano central normativo de la Oficina Nacional de Administración y Personal y lograr la implantación del mayor número de recomendaciones.

El seguimiento se efectúa presencialmente, y a través de los medios de comunicación telemáticos.

El Reglamento de Aplicación, dispone en su Artículo 14 que los Secretarios de Estado, Directores Generales y demás titulares, deberán acatar las instrucciones del órgano central de personal y de la Cámara de Cuentas en función del Tribunal Superior Administrativo.

- El desarrollo e implementación de proyectos colaterales.

En vista de que la ONAP, además de ser el órgano central de personal posee la atribución de promover y ejecutar estudios de racionalización administrativa en los organismos del sector público, haciendo uso de esta facultad, paralelamente al proceso de implantación de la Carrera, ejecutó proyectos importantes relacionados con la gestión de calidad de los servicios públicos, lo que logró captar el interés de otro sector importante del gobierno y la sociedad.

- Fortalecimiento del Régimen de Servicio Civil.

Como puede interpretarse al analizar las características del sistema de personal público dominicano, el Régimen de Servicio Civil cubre a todos los servidores públicos, por tanto, el impacto de los aspectos que abarca, tiene efectos notorios en la comunidad de servidores públicos. A partir de esta aseveración, se considera pertinente desarrollar acciones tendentes a su implantación, como medio de ganar credibilidad y procurar confianza en el Sistema, por parte de los funcionarios y servidores públicos.

Como punto de partida, se fortaleció la Unidad de Relaciones Laborales y con ello se logró:

- Atender consultas sobre la aplicación de la Ley, puntualmente.
- Constituir y celebrar un gran número de comisiones de personal (instancias de conciliación laboral).
- Opinar y dar seguimiento al pago de indemnizaciones económicas.
- Fortalecer la jurisdicción contencioso-administrativa.

Con el fortalecimiento del Régimen de Servicio Civil logramos elevar la imagen y fortalecer el liderazgo institucional, además de afianzar la Carrera Administrativa, pues nuestros servidores públicos empezaron a creer en el proyecto como una realidad ◊

ANEXO

LEONEL FERNÁNDEZ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

DECRETO N° 75-99

CONSIDERANDO: Que el Gobierno Constitucional ha iniciado un proceso de Reforma y Modernización del Estado y de su Administración Pública, y uno de los elementos básicos para la aplicación y sostenibilidad de dicho proceso es la necesaria implantación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa N° 14-91 del 20 de mayo de 1991 y su Reglamento de Aplicación N° 81-94 del 29 de marzo de 1994, a fin de promover el desarrollo y motivación de sus recursos humanos, así como la profesionalización de la Administración Pública;

CONSIDERANDO: Que aún cuando el Art. 3 de la citada Ley instituye a la Secretaría de Estado de Finanzas y sus dependencias como el sector prioritario para la implantación de la Carrera Administrativa, el mismo texto faculta al Poder Ejecutivo para establecer otras Carreras y un orden de incorporación a dichas Carreras de las instituciones de la Administración Pública;

CONSIDERANDO: Que de otra parte, dada la experiencia acumulada en la implantación del sistema integral de Servicio Civil y el tiempo transcurrido desde su vigencia y los nuevos avances logrados en la gestión de recursos humanos, resulta perentoria la actualización del ya referido Reglamento de aplicación de la Ley;

VISTOS: La Ley N° 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa del 20 de mayo de 1991, el Reglamento N° 81-94 de Aplicación de la referida Ley, del 29 de marzo de 1994, y el Decreto N° 586-96 del 19 de noviembre de 1996, que aprueba el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo;

En ejercicio de las atribuciones que me confiere el Artículo 55 de la Constitución de la República, dicto el siguiente:

DECRETO N° 24-2000

Que establece el Régimen de Selección del personal ingresante a la Administración Pública no comprendido en la Carrera Administrativa.

CONSIDERANDO: Que la implantación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa N° 14-91 del 20 de mayo de 1991 y su Reglamento de Aplicación N° 81-94 del 29 de mayo de 1994, son los elementos básicos para la aplicación y sostenibilidad del proceso de Reforma y Modernización del Estado y de la Administración Pública;

CONSIDERANDO: Que la vigencia de un sistema integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa constituye la respuesta a la demanda de personal altamente calificado para afrontar los nuevos retos que asume la función pública debido a las nuevas condiciones prevalecientes en el ámbito mundial;

CONSIDERANDO: Que la Ley N° 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa establece en su artículo 19 como requisitos de ingreso al Servicio Civil, poseer capacidad para el buen desempeño del cargo y haber observado una buena conducta pública y privada, entre otros;

CONSIDERANDO: Que un sistema selectivo de funcionarios públicos es el punto básico de partida para definir el nuevo perfil del funcionario público que requiere una moderna administración.

VISTOS: La Ley N° 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, del 20 de mayo de 1991; el Reglamento N° 81-94 de Aplicación de la referida Ley, del 29 de marzo de 1994; el Decreto N° 586 del 19 de noviembre de 1996, que aprueba el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, y la Resolución N° 13-99 de fecha 31 de agosto de 1999, que aprueba el Instructivo de Registro, Control e Información de Personal.