

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
DIALOGO REGIONAL DE POLITICA
Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública

*EVALUACION DE SISTEMAS DE
SERVICIO CIVIL*



**ESTUDIO DE CASO
REPÚBLICA DOMINICANA**

Elaborado por:
AI FPH. S.A.

Agosto, 2002
Distrito Nacional, República Dominicana

CONTENIDO

I. DATOS DE IDENTIFICACIÓN Y ÁMBITO DE TRABAJO	iii
1.1 Antecedentes Generales	iii
1.2 Aspectos metodológicos de la consultoría	iv
II. RESUMEN EJECUTIVO	vi
III. ANTECEDENTES: Caso República Dominicana	9
IV. ANALISIS DEL CONTEXTO INSTITUCIONAL	13
4.1 Análisis del marco legal	13
V. ANALISIS FUNCIONAL DEL SERVICIO CIVIL	21
5.1 indicadores cuantitativos sistema derecho civil	21
5.2 Análisis de los Sub-sistemas..	28
VI. INDICES DEL SISTEMA DE DERECHO CIVIL	49
6.1 Eficiencia	50
6.2 Mérito	50
6.3 Consistencia estructural	50
6.4 Capacidad funcional	51
6.1 indicadores cuantitativos sistema derecho civil	21
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	52
7.1 Conclusiones	52
7.2 Recomendaciones	53

LISTADO DE GRAFICOS Y CUADROS

GRAFICOS:

Grafico No.1: Incremento de Servicios Públicos

Grafico No.2: Estadística sobre Indemnizaciones Económicas y Vacaciones no Disfrutadas

Grafico No.3: Indices para la Evaluación de los Sistemas de Servicio Civil

CUADROS:

Cuadro No.1: Gastos por Nómina Salarial por Sectores 1997 – 2001

Cuadro No.2: Sueldo Gubernamental Promedio

Cuadro No.3: Promedio Pagados en Diferentes Niveles de Puestos del Sector Finanzas

Cuadro No.4: Cuadro General del personal Ocupado del Gobierno

Cuadro No.5: Escala Salarial de Altos Funcionarios

Cuadro No.6: Rango de Salarios Mínimos, Promedio y Máximos de los Empleados Públicos

ANEXOS

ANEXO A: Bibliografía Consultada

ANEXO B: Instrumento para Levantar información con informantes claves

ANEXO C: Carta de solicitud de colaboración a las Secretarías de Estado

LISTA DE ACRONIMOS Y ABREVIATURAS

ADOPA	Asociación de Profesionales de la Administración
ALEPH, S. A.	Agencia Latinoamericana de Expertos en Planificación H.
ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos
ATE	Asociación de Trabajadores del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CED	Centro de Educación a Distancia
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
FENEPLA	Federación Nacional de Empleados Públicos
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FIIAPP	Fundación Internacional para Ibero América de Administración y Políticas Públicas
FSC	Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UASD
GRG	Gestión de Recursos Humanos
INAVI	Instituto Nacional de Auxilios y Viviendas
INCAT	Instituto de Capacitación Tributaria
ISSFAPOL	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
MATAC	Modernización de la Administración del Trabajo en América Latina y el Caribe
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONAP	Oficina Nacional de Administración y Personal
ONE	Oficina Nacional de Estadísticas
ONAPRES	Oficina Nacional de Presupuesto
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
PIB	Producto Interno Bruto
TEC	Instituto Tecnológico de Monterrey
UNCD	Universidad de Administración a Distancia de España

I. DATOS DE IDENTIFICACIÓN Y ÁMBITO DE TRABAJO

ANTECEDENTES DEL ESTUDIO

Por iniciativa del Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se creó un nuevo instrumento de concertación: "El Diálogo Regional de Políticas", por medio del cual se invita a los países prestatarios del Banco a participar en un foro de reflexión estratégica en áreas claves para el desarrollo de la región y su inserción efectiva en una economía en proceso de globalización.

El Banco identificó siete áreas que serían incluidas inicialmente en el diálogo de políticas: 1) comercio e integración; 2) pobreza y redes de protección social; 3) educación y capacitación de recursos humanos; 4) política macroeconómica y financiera; 5) gestión y transparencia de la política pública; 6) manejo de desastres naturales; y, 7) medio ambiente.

El objetivo del Diálogo es crear un espacio (Red) en cada una de las siete áreas, para que los países de América Latina y el Caribe comparen experiencias, conozcan prácticas externas a la región y exploren áreas de cooperación regional en temas críticos para su participación en una economía en proceso de globalización.

La idea de incorporar la gestión y la transparencia de la política pública en el Dialogo de Políticas, parte del análisis de que en los procesos de globalización, una buena gestión del sector público es tan importante como la del sector privado. Para tales efectos, se concluye, que el sector público construye una parte significativa de la plataforma social para la acción del sector privado y contribuye a la definición de la distribución de beneficios.

De igual manera, una gestión eficiente de recursos públicos es un requisito fundamental para la competitividad de la nación, la equidad y el crecimiento sostenible. No obstante, la gestión pública eficiente ha sido una de las limitaciones más notorias en el proceso de reforma sectorial en la región. Esta deficiencia ha erosionado el efecto de buenas políticas, desperdiciando recursos públicos sumamente escasos, y obstaculizando la plena transformación de las empresas y la sociedad.

Adicionalmente, la gobernabilidad, que es esencial para la gestión pública requiere condiciones de confianza y de previsibilidad jurídica y política, incluyendo la existencia de un marco jurídico apropiado para el desarrollo del sector privado y para la participación de la sociedad civil, protección de los derechos de propiedad, responsabilidad del gobierno y transparencia en la administración del Estado¹.

En ese orden de ideas y con la finalidad de intercambiar experiencias entre los países de la Región sobre Gestión y Transparencia de la Política Pública, el Dialogo Regional de Política, abrió un llamado a concurso para que firmas consultoras y expertos mostrarán interés en participar en un Estudio Conjunto sobre los Sistemas de Servicio Civil en América Latina y el Caribe.

La Agencia Latinoamericana de Expertos en Planificación H, ALEPH, S. A., firma consultora, radicada en la República Dominicana, con más de diez años de experiencia en la entrega de servicios especializados en Desarrollo Institucional Sostenible, Planificación Estratégica, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Social, Descentralización y Municipalidad, y Sistematización de Experiencias, presentó un equipo de trabajo para la realización del citado

¹ Parafraseado del Texto: Gestión Pública y Transparencia del Dialogo Regional de Políticas

Estudio, resultando seleccionada por la Red de Transparencia y Gestión de Política Pública, para que condujera el Estudio de Caso de la República Dominicana.

ASPECTOS METODOLOGICOS DE LA CONSULTORIA

El Estudio de Caso Dominicano está basado en el marco metodológico elaborado por el señor Francisco Longo para el Diálogo Regional de Política², el cual sirvió de base para la evaluación comparada de los sistemas de servicio civil en Latinoamérica y el Caribe.

El presente estudio se centra en la administración pública centralizada del Estado Dominicano, debido, principalmente a que el estatuto que rige dicho sistema, limita su alcance al sector público centralizado. No obstante, en ocasiones se hace referencia al ámbito descentralizado y municipal a los efectos de calcular los indicadores requeridos por el marco analítico.

El Diagnóstico del Servicio Civil Dominicano que se presenta a continuación es el resultado de la combinación del análisis de la legislación existente en materia de servicio civil; de la experiencia del equipo de trabajo de ALEPH; de la interpretación de estudios anteriores; y, de la consulta a expertos en el área.

Para el análisis de la legislación vigente, se revisó y se analizó el marco normativo histórico del servicio civil en la República Dominicana, desde la formación de la República hasta la emisión del decreto número 81-94 y el posterior dictamen del reglamento de aplicación de la ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa. En el Anexo A, se presenta la bibliografía consultada para la realización del Estudio de Caso de la República Dominicana.

El proceso metodológico utilizado por ALEPH incluyó la realización de entrevistas a profundidad con Directores y Encargados de los Departamentos de Recursos Humanos de cinco Secretarías de Estado de la República Dominicana, a saber: la Secretaría de Estado de Trabajo; la Secretaría de Estado Educación; la Secretaría de Estado de Turismo; la Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación; y, la Secretaría de Estado de Agricultura. Las Secretarías de Estado, fueron seleccionadas al azar, tomando en consideración su tamaño y el volumen de servidores públicos en las mismas. Se entrevistaron Secretarías de grande, de mediano y de bajo volumen.

Los entrevistados fueron abordados para determinar en qué medida los sub-sistemas de recursos humanos funcionaban en las diferentes dependencias. Un ejemplo concreto fue el análisis de la planeación de los Recursos Humanos donde se identificó con el entrevistado si las necesidades cuantitativas y cualitativas de Recursos Humanos a corto, mediano y largo plazos, eran determinadas con la finalidad de emprender acciones para cubrir esas diferencias. En el Anexo B, aparece una copia instrumento utilizado por ALEPH para conducir las entrevistas con los informantes claves.

Previo al proceso de entrevista, la alta Gerencia de ALEPH envió una comunicación a alrededor de veinte Secretarios de Estado solicitando apoyo para la conducción del Estudio y Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil en la República Dominicana. Ver en el Anexo C, copia de la carta de sensibilización a las altas instancias de toma de decisión.

² Para más detalles sobre los antecedentes de esta consultoría, consultar los archivos de la Secretaría del Diálogo Regional de Políticas: en particular, el documento GN-2096 y los términos de referencia del trabajo comisionado al señor Francisco Longo, Profesor y Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE en Barcelona: Un marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil.

Por último, el equipo ALEPH condujo un panel de expertos dominicanos con experiencia de varios años en la gestión de recursos humanos públicos para validar los resultados de los índices obtenidos en términos de eficiencia, mérito, consistencia estructural y capacidad funcional de la aplicación y el uso de los sub-sistemas de recursos humanos en la administración pública de la República Dominicana.

Para la realización de este Estudio, ALEPH conformó un equipo de trabajo multidisciplinario compuesto por Donatila Germán, consultora con más de veinte años de experiencia en la administración pública y con vasta experiencia internacional en análisis de servicio civil y carrera administrativa; Elías Dinzey, consultor en desarrollo institucional; y Sachenka Encarnación, consultora en gestión pública. El equipo ALEPH estuvo bajo la coordinación general de Remedios Ruiz, Planificadora y Experta en la formulación de políticas para países en Desarrollo, Presidenta de ALEPH, S. A.

El equipo ALEPH agradece a todas las personas, instituciones, colegas y amigos que hicieron posible este Estudio. De una manera muy especial, a las diferentes Secretarías de Estado a través de los Encargados de los Departamentos de Recursos Humanos, por sus valiosos aportes; al Departamento de Estadística del Banco Central de la República Dominicana; a la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), y, en especial, a su Director Nacional; y, a los colegas y amigos que participaron en el panel de expertos. Hacemos extensivo este agradecimiento al personal del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington y a los colegas participantes en la Reunión de Buenos Aires, pues sus inquietudes favorecieron nuestra perspectiva de la visión de la Administración de los Recursos Humanos en las instancias públicas de América Latina y el Caribe.

II. RESUMEN EJECUTIVO

El diagnóstico sobre el Servicio Civil de la República Dominicana realizado en el marco del Proyecto Evaluación de los Sistemas de Servicio Civil en América Latina y el Caribe, auspiciado por el Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, tiene como objetivo servir de base para la evaluación comparada de los sistemas de servicio civil de países seleccionados de la región, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México, República Dominicana, Uruguay, y Venezuela.

El estudio realizado ha sido basado, metodológicamente, en el Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio elaborado por Francisco Longo para el Diálogo Regional de Políticas y abarca el examen de los aspectos del servicio civil del sector público centralizado de la República Dominicana.

El análisis de los antecedentes del servicio civil demuestra los esfuerzos de los dominicanos y las dominicanas por garantizar la vigencia de una efectiva regulación de la función pública desde el surgimiento de la República (1844), no obstante haber alcanzado su institucionalización 147 años después en el 1991. La primera intervención militar de los Estados Unidos en la República Dominicana (1916), propició elementos importantes para la regulación de la función pública dominicana. En consecuencia, la orden ejecutiva No. 66 del año 1917, ordenó el establecimiento del Servicio Civil, sin embargo, los sistemas políticos imperantes en el discurrir de la historia dominicana impidieron que se consolidara un sistema meritocrático de personal.

El marco legal del servicio civil dominicano está basado, fundamentalmente, en una ley "Marco" del 20 de mayo del 1991, declaratoria de los principios jurídico-administrativos en que descansa el sistema de personal, dejando su reglamentación al Poder Ejecutivo. La reglamentación dispone que los diferentes subsistemas técnicos de gestión de recursos humanos deban desarrollarse e implantarse por medio de los Instructivos Procedimentales que por resolución apruebe la Oficina Nacional de Administración y Personal, órgano central del sistema de servicio civil y carrera administrativa.

El sistema Dominicano de administración de recursos humanos está estructurado en dos regímenes: el régimen de Servicio Civil que regula las relaciones de trabajo y conducta entre el Poder Ejecutivo y los servidores públicos; y el régimen de Carrera Administrativa, de aplicación gradual, al cual se accede mediante evaluación de los méritos del personal en servicio o por concursos públicos de oposición.

Las disposiciones de la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa de la República Dominicana, son aplicables al personal de las Secretarías de Estado, de las Direcciones Generales y Nacionales y demás organismos que dependen del Poder Ejecutivo, exceptuando los cargos de libre nombramiento y de libre remoción o de confianza. Esta ley establece que los organismos descentralizados y autónomos podrán desarrollar sistemas de administración de personal conforme a los principios y fines que rigen la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

A través del diagnóstico realizado por ALEPH, se pudo detectar, que la cantidad de efectivos (servidores públicos) para el año 2001, del Gobierno Central de la República, según datos ofrecidos por el Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas del Banco Central asciende a 287,727, de los cuales el 15% pertenece al sector descentralizado y autónomo. Los sectores con mayor número de servidores son Educación, con 98,874; Salud, con 44,771; Fuerzas Armadas con 35,213; y Policía con 35,213. Al año 2002, la República Dominicana cuenta con unos 5,000 inscritos en la Carrera Administrativa.

A continuación, se presentan las conclusiones y recomendaciones más relevantes del estudio diagnóstico que realizara ALEPH a los subsistemas de gestión del servicio civil de la República Dominicana:

Conclusiones

- ? Los esfuerzos de los dominicanos por la vigencia de una efectiva regulación de la función pública datan desde el 1821 y del mismo advenimiento de la República en 1844, sin embargo, habiéndose institucionalizado en 1916, en ocasión de la primera intervención armada de los Estados Unidos y siendo los pioneros en el Continente.
- ? El desarrollo del Servicio Civil dominicano se ha visto limitado por nuestro desarrollo histórico el cual se ha caracterizado por regímenes dictatoriales con gobernantes con una cultura de administración basada en el poder personal y en el autoritarismo.
- ? Desde el año 1991, el estatuto que regula la función pública dominicana, Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa por tener la característica de “Ley Marco”, facilita la auto renovación permanente y la flexibilización de las prácticas de gestión.
- ? El marco jurídico que sustenta el Servicio Civil dominicano contiene los elementos técnicos necesarios para modernizar los diferentes procesos de la gestión de recursos humanos públicos.
- ? La gradualidad en la implantación del Sistema de Carrera Administrativa permite convertirla en una estrategia de desarrollo y profesionalización del personal civil del Poder Ejecutivo.
- ? La planificación de los recursos humanos públicos es un proceso que se ve ocasionalmente en la gestión pública de la República Dominicana, situación que se ve influenciada por una limitada cultura de planificación y de visión, y por la existencia de un sistema de información que provee limitadas informaciones cualitativas y cuantitativas sobre los recursos humanos.
- ? Los esfuerzos realizados con la ejecución del Censo Nacional de Servidores Públicos y la creación del Registro Nacional de Servidores Públicos, en el año 1997, resultaron insuficientes para dotar a la Administración Pública de un sistema informático de recursos humanos que provea informaciones cuantitativas y cualitativas de la empleomanía pública para apoyar los procesos de planeación de recursos humanos.
- ? El art. No. 36 del Reglamento de Aplicación de la Ley de Servicio Civil y la Ley Orgánica de Presupuesto disponen que en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos públicos deberá incluirse, cada año, una relación completa de las clases de puestos con indicación de los sueldos, del personal necesario para el desempeño del cometido institucional. No obstante, es este Estudio no puedo identificarse, que esta práctica se haya llevado a cabo.
- ? La clasificación de puestos existentes evidencia incoherencias con el régimen salarial existente, existe una gama de manuales con descriptivos de puestos: El Manual General de Cargos Civiles Clasificados, el Manual de Cargos Comunes Clasificados, los Manuales Sectoriales e Institucionales, etc. sin que exista integración entre los mismos.
- ? El uso de procesos técnicos en el subsistema de Gestión del Empleo para reclutar el personal ingresante al régimen de Servicio Civil, salvo escasas excepciones, es aún limitado.
- ? Actualmente los requisitos de ingreso a la Carrera Administrativa del personal en servicio han sido reducidos y el proceso masificado, sin que el mismo le de prioridad a los cargos técnicos de la Administración.
- ? El registro de experiencias de evaluación del desempeño en la Administración Pública Dominicana es inexistente, pese a la aprobación del instrumento y a la normativa para su aplicación.
- ? La escala salarial o sistema de remuneración vinculado a la clasificación existe, básicamente, para los altos funcionarios públicos, de libre nombramiento y remoción.
- ? Los salarios de los diferentes niveles de la Administración presentan grandes distorsiones, debido, a la inexistencia de una política coherente aplicable y al limitado control de la ONAP y de los organismos de control administrativo y financiero.
- ? El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) cuenta con una infraestructura tecnológica de punta, el Centro de Educación a Distancia, el cual forma parte de la Red Global de Aprendizaje para el

Desarrollo, auspiciado por el Banco Mundial, el cual permite conectar a 28 países de la red, en tiempo real y de manera interactiva lo que se constituye en una facilidad extraordinaria para los eventos formativos.

- ? La gestión del desarrollo excluye programas de capacitación basados en la detección de necesidades de capacitación, del mismo modo, el país adolece de un plan nacional que oriente las actividades de capacitación. Sin embargo, cabe precisar el interés del INAP y de la ONAP en la organización y ejecución de programas formativos de postgrados dirigidos a funcionarios públicos.
- ? La ONAP muestra un gran interés en promover la formación de asociaciones de empleados públicos como medio de la difusión de la normativa relacionada a los derechos y los deberes de los servidores públicos.
- ? La ONAP, como órgano central de servicio civil tiene potestad para actuar con autonomía y para emitir resoluciones. Esta potestad a veces se ve limitada, por el apoyo político requerido para toma de decisiones de mayor relevancia.
- ? Las oficinas de personal en la gran mayoría de las instancias centralizadas, muestran deficiencias de personal calificado y de dotación de recursos tecnológicos para el desarrollo de los subsistemas.

Recomendaciones:

- ? Mantener la gradualidad en el Sistema de Servicio Civil, garantizando que la incorporación de las entidades públicas a la carrera, se realice a través de procesos previos de reformas sustantivas (de ser necesario) y de una racionalización estructural que incluyan análisis estratégicos sobre el cumplimiento de su misión y objetivos.
- ? Viabilizar que las instancias competentes desarrollen estrategias que aseguren que la Carrera Administrativa sea concebida como una oportunidad, más que como un mecanismo para la estabilidad y la permanencia.
- ? Desarrollar mecanismos que permitan la descentralización de todos los procesos de gestión de recursos humanos, fortaleciendo la capacidad de gestión de las oficinas de personal a través de la profesionalización de su personal, de la dotación de recursos tecnológicos apropiados y la capacitación en el conocimiento de la normativa del Servicio Civil.
- ? Sobre la base del análisis estratégico de las entidades, hacer obligatorio, mediante decreto presidencial, la elaboración de planes estratégicos que incluyan la determinación de necesidades de los recursos humanos y vincularlos al proceso de formulación presupuestaria.
- ? Implementar el mecanismo de control de nombramientos establecido en el derogado decreto 24-00 del 2000, sobre el Régimen de Selección del personal ingresante a la Administración Pública, no comprendido en la Carrera Administrativa, en coordinación con la Secretaría Administrativa de la Presidencia y la Contraloría General de la República, que ya estuvo en funcionamiento, para fortalecer el proceso de selección.
- ? Actualizar la base de datos del Registro de Servidores Públicos y diseñar un sistema informático de recursos humanos que provea las informaciones requeridas para el proceso de planificación.
- ? Procurar un mecanismo que permita dar cumplimiento a la disposición de la Ley orgánica de Presupuesto y el Reglamento de Aplicación de la Ley, en lo relativo a la elaboración de las listas de requerimientos de los puestos anualmente, garantizando que se vincule a la clasificación existente.
- ? Revisar los instrumentos existentes de la clasificación de cargos y definir un sistema que permita la movilidad funcional y el diseño de una escala salarial coherente y equitativa.
- ? Revisar el Manual General de Cargos Civiles Clasificados y el Manual General de Cargos Comunes y redefinir el Sistema de Clasificación de Cargos.
- ? Implantar el Sistema de Evaluación del Desempeño, aprobado mediante instructivo y diseñar los mecanismos que permitan incorporar los indicadores de desempeño para la evaluación de los resultados.
- ? Vincular la formación de los funcionarios a las necesidades detectadas en base a estudios previos, priorizando con el personal que ya está inscrito a la carrera administrativa.

- ??Realizar una revisión a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento de aplicación a la luz de las nuevas técnicas de gestión de recursos humanos, conservando su característica de "Ley Marco".
- ??Desconcentrar los procesos de gestión de recursos humanos en las oficinas de personal de las entidades públicas y convertir sus encargados en auditores o facilitadores de las tareas de incorporación a la Carrera Administrativa.
- ??Incorporar prácticas de gestión del clima organizativo para fortalecer las relaciones humanas y sociales, a partir de la elaboración de mapas de clima y encuestas de doble vía.

III. ANTECEDENTES: Caso República Dominicana

SURGIMIENTO DE LA REPÚBLICA

Los esfuerzos de los dominicanos y las dominicanas por la vigencia de una efectiva regulación de la función pública datan desde la independencia efímera de Núñez de Cáceres, en 1821 y del advenimiento de la República en 1844.

El Acta Constitutiva de 1821, al referirse al ejercicio de la función pública expresa en su artículo 37: “ningún empleado público podrá ser depuesto de su empleo sin el debido conocimiento de causa, y por excesos y abusos que determine la ley; pero todos ellos son responsables con su persona, empleo y bienes en los casos de resultar convencidos judicialmente de contravención a sus deberes”³.

Pasando por el Proyecto de Constitución del Patricio Juan Pablo Duarte el cual instituía la inamovilidad de los jueces y los funcionarios y empleados administrativos, principio de permanencia que constituye la base capital de todo sistema de organización, el texto constitucional de 1844, al regular el ejercicio del Poder Ejecutivo señala en su Art. 102, entre otras disposiciones: “... nombrar a todos los empleados públicos cuya nominación no se determine de otro modo por la Constitución o la Ley”; “suspender de su destino a los empleados cuyo nombramiento les corresponda y que delincan en razón de su oficio, pero avisará dentro de 48 horas al Tribunal competente, acompañándole del expediente y documentos que motivaron su procedimiento, para que siga el juicio con arreglo a las leyes”.

Lo más significativo de la Constitución del 1844 es que además de conferir la capacidad de nombramiento al Presidente de la República Dominicana, impedía al Primer Magistrado de la Nación a realizar destituciones arbitrarias y sólo le concedía la capacidad de suspensión, en el caso en el que el empleado bajo su jurisdicción hubiese delinquirido en ocasión del ejercicio de su empleo, avisando dentro de las 48 horas al Tribunal competente, remitiéndole el expediente y los documentos que motivaron su proceder. Esta norma constitucional evitaba que el partido en el poder tomara la administración como botín político.

Comenzando el país a organizarse políticamente y al iniciarse el desarrollo de un proceso político convulsionado, esta disposición constitucional no permaneció por mucho tiempo, en consecuencia, en la primera enmienda, de febrero de 1854, los constituyentes derogaron este principio, instituyendo, en su lugar, el precepto que nos rige hasta el momento; el de que el Presidente de la República tiene libre capacidad de nombrar y remover a los empleados y funcionarios públicos. Treinta y siete enmiendas han ocurrido desde la creación de nuestra República.

Otros precedentes relacionados con la gestión del personal público ocurren en el año 1881, bajo la presidencia de Fernando Arturo de Meriño, etapa en la cual el historiador dominicano Emilio Rodríguez Demorizi⁴ refiere que dicho mandatario ofrecía a los graduados de la Escuela Normal, entonces bajo la dirección del insigne educador Eugenio María de Hostos, “la preferencia en el acceso a los puestos administrativos que más ciencia y conciencia exigen” y en 1913 cuando el Gobierno del General Bordas Valdez declara mediante el Decreto No. 5272 que los empleados y

³ Manuel Arturo Peña Batlle, Constitución Política y Reformas Constitucionales, ONAP-UASD, Sto. Dgo., 1995, Volumen II, Pág. 624.

⁴ Citado por Raymundo Amaro Guzmán – Derecho y Práctica de la Función Pública, Ediciones ONAP 1996.

funcionarios estatales sólo podían ser removidos por la comisión de faltas graves e incompetencia (incapacidad) y dispone mediante Reglamento que los cargos técnicos del Departamento de Obras Públicas deberán cubrirse a través de exámenes de oposición.

INTERVENCIÓN NORTEAMERICANA 1916-1924

La primera intervención militar norteamericana en nuestro país, en el año 1916, propició un espacio importante para favorecer la regulación del ejercicio de la función pública, pues en vista de que Estados Unidos ostentaba el liderazgo en el movimiento mundial de tecnificación de la administración y debido al extraordinario desarrollo del pensamiento político y administrativo, provocó que cada país sometido a su poder político y militar recibiera la transferencia tecnológica imperante en su administración pública. En ese tenor, una vez intervenido militarmente el país, el Jefe del Gobierno Militar, mediante Orden Ejecutiva No. 66 del año 1917 ordenó el establecimiento del Servicio Civil, con la finalidad de asegurar el más alto grado de eficiencia en los servicios públicos. Posteriormente, en el año 1920, la Orden Ejecutiva No. 452, instituyó el sistema, creando una Comisión de Servicio Civil con funciones concernientes a los nombramientos, ascensos, traslados y destituciones de los empleados públicos. Otras órdenes Ejecutivas se dictaron para complementar y/o ampliar las competencias de la referida Comisión.

En el sistema de administración de personal instituido por las Ordenes Ejecutivas, cabe destacar la importancia que se le dio al Reclutamiento y a la Selección de Personal, pues reglamentó la publicidad, los exámenes de oposición, las juntas examinadoras, la clasificación y el registro de exámenes, los requisitos de admisión y otras fases del proceso. Sin embargo, no existen datos o informaciones suficientes relativas a su aplicación real en la República Dominicana.

REESTABLECIMIENTO DE LA SOBERANÍA 1924

Habiendo transcurrido cinco años después de que la Nación readquiriera su soberanía, en el año 1929 se promulgó la Ley No. 1144 con el objetivo de establecer y de mantener un Servicio Civil idóneo en todos los departamentos oficiales, incluyendo los entes municipales. Dicho estatuto, en sentido general contenía la misma filosofía que las leyes anteriores. Fue reglamentado mediante Reglamento No. 1230, del mismo año.

En el año 1942, la Ley No. 43 deroga y sustituye la Ley 1144 y su Reglamento 1230 y crea un organismo denominado Comisión de Servicio Civil con la finalidad principal de “organizar y dirigir pruebas de capacidad de las personas que aspiren a ingresar a las diferentes ramas de administración pública, exceptuando los cargos que tradicionalmente se han considerado como políticos y de confianza del Presidente de la República Dominicana y de otras autoridades.

No hay evidencias de que el sistema de personal previsto por la legislación promulgada y las anteriores, tuviera aplicación real, pues había una incongruencia manifiesta entre el sistema de personal consagrado en la misma y las características y peculiaridades del régimen político imperante a partir del 1930 (Dictadura de Rafael Leonidas Trujillo).

DICTADURA DE RAFAEL L. TRUJILLO 1930-1961

La citada Ley No. 43, del año 1942, destruyó todo un sistema de personal en la esfera gubernamental, al convertir a la Comisión Nacional del Servicio Civil en una institución que sólo tuvo una función básica: la capacitación, ignorando de modo absoluto todos los procesos y las fases que constituyen la base de la Carrera Administrativa.

Durante el período 1942-1946 ocurren numerosas modificaciones a la Ley No. 43 y se dicta una nueva norma, la Ley No. 472 que también instituyó la Comisión Nacional de Servicio Civil con la misma finalidad y estructura que las anteriores. Esta última fue derogada por la Ley 1184 del 1946.

En el año 1951, mediante la Ley No. 2680 se suprime la Comisión Nacional de Servicio Civil, derogando la ya citada Ley. Para motivar la supresión, los legisladores argumentaron que: “en la generalidad de los casos los cargos y empleos de la administración pública en sus diversas ramas, se proveen por medio de ascensos de funcionarios o empleados con la debida experiencia, y, en otros casos, por candidatos que proceden de los diversos centros de enseñanza que existen en el país, con diplomas que acreditan su capacidad”. Los motivos expuestos, carecieron de base científica y parece haber sido más bien una salida política, pues era evidente el antagonismo existente entre un sistema de personal basado en el mérito y el régimen político de la época.

PERÍODO CONTEMPORANEO (1961 – HASTA LA FECHA)

En los años 1961 y 1962, durante el Gobierno del Consejo de Estado se propuso, a través de un Proyecto de Ley, que se convirtiera la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP) en la Federación Nacional de Empleados Públicos (FENEPIA), inspirado en el Estatuto de Personal de Costa Rica, dicho proyecto no mereció la aprobación Gubernamental.

Cabe destacar el gesto de confraternidad del Gobernador de Puerto Rico, Luis Muñoz Marín, quien patrocinó en el mes de febrero del 1963 la formación de un grupo de profesionales dominicanos para cursar la Maestría en Administración Pública, a fin de sentar las bases para la enseñanza, en la República Dominicana, de esta disciplina y para realizar los estudios técnicos requeridos para el diseño e implantación del estatuto de servicio civil. Sin embargo, el golpe de Estado militar de 1963 que depuso el régimen democrático del Profesor Juan Bosch, detiene la aspiración del pueblo dominicana en busca de su plena democracia.

Un hecho importante para la fecha fue la creación, el 22 de noviembre de 1965, mediante la ley Núm. 55, de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP). La ONAP es un organismo de la Administración Pública dominicana, con dependencia directa del Secretariado Técnico de la Presidencia, que tiene la finalidad de promover la modernización de la administración pública y el desarrollo de un sistema científico de administración de los recursos humanos para la gestión gubernamental.

En los meses posteriores a la toma de posesión del Dr. Balaguer, en el año 1966 el núcleo de legisladores de oposición presentó ante la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa elaborado por tres profesionales egresados de la Maestría en Administración Pública de Puerto Rico, los Doctores, Raymundo Amaro Guzmán, Luis Shecker Ortiz y Víctor Melitón Rodríguez, sin que éste mereciera su aprobación.

Varios proyectos de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa fueron sometidos por la ONAP (1971, 1981-1983) y por la Asociación de Profesionales en Administración (ADOPA), en 1978, sin éxito alguno.

En 1988 y en 1990, la ONAP produjo el octavo y noveno proyectos normativos de Servicio Civil y Carrera Administrativa. El último de estos proyectos, un tanto simplificado, fue sometido al Congreso Nacional por el Presidente de la República Dr. Joaquín Balaguer, siendo aprobado a unanimidad por ambas Cámaras convirtiéndose en la Ley No. 14-91 de Servicio Civil y Carrera

Administrativa el 20 de mayo de 1991, destinada a viabilizar los cometidos institucionales de la ONAP.

Posteriormente, se dictó el Decreto Num. 81-94 del año 1994, que aprueba el reglamento de aplicación de la referida Ley y el Decreto Núm. 75-99 del 24 de febrero de 1999, que declara de alto interés nacional la aplicación con todo su rigor de la ley Núm. 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

En el año 1994, se dicta el Reglamento de aplicación de la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

A continuación, se presenta en el capítulo IV, un análisis del contexto institucional, que incluye el marco legal de la Ley 14-91 y una breve descripción del contexto geográfico, socioeconómico y político de la República Dominicana.

IV. ANALISIS DEL CONTEXTO INSTITUCIONAL

4.1 ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL

El instrumento que instituye el Sistema de Servicio Civil en la República Dominicana, Ley No. 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa del 20 de mayo de 1991, es una “Ley Marco”, declaratoria de principios, que le confiere la facultad al Presidente de la República, en su condición de Jefe de la Administración Pública, de complementarla por la vía reglamentaria. Tres años más tarde, el 20 de mayo del 1994 el Jefe del Estado, aprueba el Reglamento No. 81-94 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

La Ley y su Reglamento establecen todo un sistema de organización técnico-administrativa del Servicio Civil. Erige al Presidente de la República como la máxima autoridad del sistema, en su condición de Jefe de la Administración Pública, y le confiere a los Secretarios de Estado y demás ejecutivos de la Administración, la responsabilidad de ejecutar y de evaluar las políticas referentes a la gestión de los recursos humanos del ámbito del Poder Ejecutivo.

Dentro de todo el contexto de la Ley conviene precisar los conceptos de Servicio Civil y Carrera Administrativa. El primero, Servicio Civil, representa el régimen estatutario de Derecho Público, regulador de las relaciones de trabajo y conducta entre el Estado y todos los integrantes de la Administración Pública, salvo las exclusiones previstas por el Art. 2 de la Ley, como son las instituciones castrenses y otros órganos del Estado regulados por leyes especiales. El segundo, Carrera Administrativa, fue instituido por el estatuto de la función pública, en busca de la profesionalización y la tecnificación de la gestión gubernamental y su aplicación es gradual como veremos más adelante.

CARACTERÍSTICAS DE LA LEY 14-91

Esta Ley sólo instituye los principios jurídico-administrativos cardinales en que debe descansar un moderno sistema de administración de personal público, dejando, como señaláramos anteriormente al Poder Ejecutivo su reglamentación, como órgano encargado de la Administración Pública. Los considerandos de Ley formulan los principios en que ha de fundamentarse una política moderna de personal público, ello se refiere al estipular que el sistema de servicio civil garantizará adecuados procedimientos de selección, estabilidad, retención, capacitación y promoción de los servidores públicos; contribuiría a la erradicación de los privilegios y las discriminaciones en las relaciones de trabajo; y, propiciará el desarrollo de la honestidad y la ética administrativa, y, de respeto al principio de legalidad de los actos de la administración pública.

La Ley cuenta con 46 artículos y ocho capítulos:

- I. ***Disposiciones Generales***: en el cual se alude al ámbito de aplicación de la Ley, a las exclusiones, a la extensión gradual del sistema, y a los órganos responsables de su aplicación.
- II. ***Clasificación y Valoración de Cargos***: referido a la vigencia de un sistema integral de clasificación y valoración de cargos.

- III. **Categorías de Funcionarios:** hace la distribución de los que caen en el ámbito del Servicio Civil y cuales en la Carrera Administrativa.
- IV. **Ingreso al Servicio Civil:** trata sobre los requisitos necesarios para ingresar al Servicio Civil.
- V. **Adiestramiento de Personal:** referido al sistema nacional de adiestramiento y a la capacitación de los servidores públicos.
- VI. **Licencias, Permisos y Abandono del Cargo:** hace alusión a los tipos de licencias a que tienen derecho los servidores públicos, así como a la situación sobre el abandono del cargo.
- VII. **Normas de Trabajo y Descanso:** regula lo referente a las normas de trabajo, descanso, vacaciones anuales y regalía pascual.
- VIII. **Protección, Seguridad y Bienestar de los Empleados, Derecho de Organización:** plantea el pago de indemnizaciones a los servidores públicos, el reconocimiento de los principios de derecho internacional (OIT) y el derecho a organizarse de los servidores públicos.
- IX. **Carrera Administrativa:** referido a los requisitos de ingreso a la Carrera Administrativa; y al proceso de reclutamiento y selección del personal de Carrera.
- X. **Evaluación y Calificación del personal de Carrera, Promoción:** trata sobre el ascenso y demás formas de mejoramiento y de promoción de los empleados de carrera.
- XI. **Separación de la Carrera Administrativa:** sobre las formas de separación de la Carrera y la situación de supresión del cargo.
- XII. **Disposiciones Especiales y Transitorias:** trata de la descentralización de las funciones del órgano central de personal; de las carreras especiales, del ingreso de los empleados actuales a la Carrera Administrativa, entre otras.
- XIII. **Disposiciones Finales:** sobre la facultad reglamentaria del Presidente de la República y otras disposiciones.

ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 14-91

Las disposiciones de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa se aplican al personal de Secretarías de Estado, de las Direcciones Generales y Nacionales, y demás organismos que dependen directamente del Poder Ejecutivo, tanto en el Distrito Nacional como en las provincias.

Las instituciones descentralizadas y autónomas del Estado podrán desarrollar sistemas de administración de personal especializados, según las características de cada sector u organismo, conforme a los principios y fines que rigen la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Están excluidas del su ámbito de aplicación, según el Art. 2 de la referida Ley:

- a) Los miembros titulares, suplentes y auxiliares del Poder Legislativo, del Poder Judicial, de la Junta Central Electoral y de la Cámara de Cuentas de la República, así como el personal técnico y administrativo al servicio de los mismos;

- b) El personal de los organismos que están adscritos a dichos poderes;
- c) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, así como el personal civil de carácter técnico y administrativo al servicio de dichas instituciones;
- d) El personal que compone los cuerpos de investigación secreta del Estado y sus auxiliares;
- e) El personal perteneciente a organismos paramilitares y parapoliciales existentes o que pudieran crearse, tales como: los de policía bancaria, guardacampesters y otros similares;
- f) Los asesores, consultores, miembros de juntas, consejos, comisiones y comités en calidad de tales y que no tengan otra función oficial permanente;
- g) El personal contratado para la realización de una obra o un servicio determinado, o que tenga carácter temporero;
- h) El personal dirigente y subalterno de las empresas públicas propiedad del Estado, de las empresas de economía mixta, y otros organismos similares a los anteriores por su conformación jurídica, administrativa y económica;
- i) El personal de los organismos autónomos y municipales del Estado;
- j) Cualquier otro personal que, en sentido estricto, no dependa directamente del Poder Ejecutivo, y que, en virtud de ésta u otras leyes, queden excluidos del sistema de Servicio Civil.

DIRECCIÓN Y DEMÁS ÓRGANOS DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL

Como se citó en el capítulo anterior, el Art. 7 de la Ley 14-91 instituyó la Oficina Nacional de Administración y Personal del Secretariado Técnico de la Presidencia, como órgano central del Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa, cuyo titular funcionará bajo la dirección inmediata y exclusiva del Presidente de la República. Sus funciones están ampliadas en el Art. 20 del Reglamento de aplicación.

La ONAP cuenta con cinco departamentos básicos para el cumplimiento de su misión y objetivos, a saber:

- ??Registro Nacional de Servidores Públicos e Informática.
- ??Desarrollo Organizativo
- ??Reclutamiento, Selección y Evaluación de Personal
- ??Carrera Administrativa
- ??Relaciones Laborales

La misión de la ONAP es fortalecer las capacidades de la administración Pública Dominicana para gestionar eficazmente sus políticas públicas a través de un plantel de funcionarios motivados, honestos e 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, la capacidad y la productividad laboral, así como, las necesidades apremiantes de la sociedad.

Los demás órganos de administración del sistema según el Art. 6 de la Ley 14-91 son:

- ??Las Oficinas de Personal de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo.
- ??Las Unidades de Adiestramiento del Servicio Público.
- ??Las Comisiones de Personal de los organismos públicos.
- ??La Cámara de Cuentas en funciones de Tribunal Superior Administrativo.

DISPOSICIONES DEL SERVICIO CIVIL

De acuerdo con el Art. 16 de la Ley, los cargos y funcionarios que integran el Servicio Civil, según su naturaleza y la forma en que deben ser provistos, se distribuyen en las dos categorías generales siguientes:

- a) Cargos y servidores de libre nombramiento y remoción, de índole política y de alta confianza del Presidente de la República y de las máximas autoridades de los organismos públicos;
- b) Cargos y servidores de carrera, con funciones permanentes, sujetos a las normas de selección, remuneración, promoción y mejoramiento en base a méritos, según las disposiciones de la Ley de Servicio Civil y su Reglamento.

De acuerdo con el Art. 17 de la Ley, son cargos de libre nombramiento y remoción los siguientes:

- a) Los Secretarios y Subsecretarios de Estado, Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, Contralor General de la República, Embajadores, titulares de organismos autónomos y descentralizados del Estado, y otros de jerarquía similar o de alta confianza del Presidente de la República, y de los altos ejecutivos de las instituciones públicas;
- b) Los Directores Nacionales y Generales, y los Subdirectores;
- c) Los Administradores, Sub-Administradores, Jefes y Sub-Jefes, Gerentes y Sub-Gerentes, y otros de similar naturaleza y jerarquía;
- d) Los Gobernadores Civiles y otros representantes del Poder Ejecutivo en el Distrito Nacional y en las provincias;
- e) Los miembros del Ministerio Público;
- f) Los Secretarios, ayudantes y asistentes de alta confianza de las máximas autoridades ejecutivas del sector público, salvo aquellos cuya forma de designación esté prevista por Ley, y
- g) Los servidores civiles del Poder Ejecutivo con atribuciones de alta dirección, administración y asesoría.

REQUISITOS PARA INGRESAR AL SERVICIO CIVIL

De acuerdo con el Art. 19 de la Ley los requisitos para ingresar al Servicio Civil son:

- a) Ser dominicano;
- b) Estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos;
- c) Estar en buenas condiciones física y mental;
- d) Poseer capacidad para el buen desempeño del cargo;
- e) Que las funciones a desempeñar no sean incompatibles con otros deberes bajo la responsabilidad del interesado;
- f) No haber sido condenado a pena aflictiva o infamante, ni estar bajo acción de la justicia represiva;

- g) No haber sido destituido de un cargo público o privado por causa deshonrosa;
- h) Tener la edad legalmente exigida, en cada caso;
- i) Ser nombrado regularmente por autoridad competente, juramentarse y tomar posesión del cargo, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes;
- j) Haber observado una buena conducta pública y privada.

RÉGIMEN DE CARRERA ADMINISTRATIVA

El régimen de Servicio Civil instituye la Carrera Administrativa como la parte profesional de la Administración Pública. El ingreso, permanencia y desarrollo de los ciudadanos deberá fundamentarse en el mérito personal.

El Art. 31 de la Ley y el Art. 59 del Reglamento establecen los requisitos de ingreso a la Carrera Administrativa. Conforme con los mismos, el empleado a ser incorporado al régimen deberá cumplir además de los requisitos generales para ingresar la Servicio Civil los siguientes:

- a) Llenar los requisitos mínimos del cargo;
- b) Demostrar, en concursos de oposición, cuando sea el caso, que se posee la idoneidad que demanda el cargo para ser desempeñado eficientemente;
- c) En caso de ser seleccionado, cumplir satisfactoriamente el período de prueba establecido, salvo si se trata de reingreso a la Carrera, en un cargo similar al que originalmente ocupaba el interesado.

CARRERAS ESPECIALES

Independientemente de la Carrera Administrativa General, la Ley 14-91 atribuyó la facultad al Presidente de la República de crear dentro del Servicio Civil otras carreras especiales en atención a la particular naturaleza de las actividades y funciones de los sectores y organismos (Art. 39) tales podrían ser la diplomática, la de salud, la del magisterio, etc.

GRADUALIDAD DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

El párrafo I del artículo 3 de la Ley 14-91 expresa que las normas y los procedimientos de la Carrera Administrativa General y Especiales se implantarán de forma gradual en las dependencias del Poder Ejecutivo, conforme al orden que establezca el Presidente de la República; sin embargo, en el párrafo II del mismo artículo cita que las disposiciones concernientes a la Carrera Administrativa tendrán vigencia inmediata en la Secretaría de Estado de Finanzas, en la medida en que se realicen las evaluaciones e implanten los sistemas y sub-sistemas técnicos requeridos para tales fines.

El Decreto 75-99 del 24 de febrero del 1999 declara de alto interés nacional la implantación, con todo su rigor de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en la Administración Pública Centralizada, amplía el ámbito de aplicación de la Carrera antes limitado al sector financiero del Estado a siete (7) Secretarías de Estado.

Lo más relevante de este Decreto es que estableció una estrategia de implantación ajustada a los nuevos tiempos:

- a) Incorporación de organismos considerados como la alta gerencia pública: Secretariado Técnico, Procuraduría, Contraloría.

- b) Prioriza la incorporación de los servidores públicos que ocupan puestos técnicos de la más alta calificación.
- c) Incorpora a todos los Encargados de Personal (Directores de Recursos Humanos) estuvieran o no sus instituciones incorporadas a la Carrera Administrativa.
- d) A partir de la emisión del Decreto, dispone que todo órgano de derecho público creado por la Ley o por el Poder Ejecutivo, queda incorporado a la Carrera Administrativa.

El proceso de incorporación reiniciado a partir de la emisión del Decreto 75-99 del 24/2/99 fue suspendido mediante Decreto No.684-00 con la asunción del nuevo Gobierno y dispone la realización de una auditoria a los procesos de incorporación realizados.

Los Decretos No. 1282 del 8 de diciembre del 2000 y No. 1185 del 14 de febrero del 2001, incorporan nuevas Secretarías de Estado para la implantación de la Carrera Administrativa y disponen retomar el proceso suspendido en las dependencias incorporadas a través del Decreto No. 75-99 del año 1999.

Otras disposiciones que forman parte de la base legal del Servicio Civil lo constituye el Decreto No. 586-96 del primero de noviembre de 1996 que aprueba el Manual General de Cargos Civiles Clasificados y los Instructivos procedimentales emitidos por la ONAP para la aplicación y el desarrollo de los sub-sistemas de gestión de recursos humanos, los cuales serán detallados en el apartado correspondiente al análisis funcional del Servicio Civil.

REGLAMENTO 81-94 DE APLICACIÓN DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

El Reglamento de aplicación de la Ley 14-91 es complementario de las disposiciones del legislador. Constituye la espina dorsal de todo el sistema de administración de personal público.

Además de ampliar las disposiciones contenidas en la Ley, a través de 169 artículos y 14 capítulos, cabe destacar la creación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), órgano encargado de la formación, la capacitación, el perfeccionamiento y la actualización de los empleados del Estado, así como de los ciudadanos que aspiren a ingresar al Servicio Público.

El Consejo Nacional de Servicio Civil, es un órgano de tipo consultivo para la aplicación de los programas de servicio civil, creado por el Reglamento (Art. 25), el cual deberá estar integrado por tres personas de reconocida solvencia moral, con amplia formación profesional y experiencia en programas de racionalización administrativa y gerencia de personal. Este órgano nunca ha sido puesto en funcionamiento.

4.2 ANÁLISIS DE OTROS CONTEXTOS

CONTEXTO GEOGRAFICO Y SOCIOECONÓMICO

La isla de Santo Domingo integrante del Archipiélago de las Antillas Mayores, es compartida por dos países: La República de Haití en la parte Oeste (Occidental) y la República Dominicana en la parte Este (Oriental).

República Dominicana ocupa las dos terceras partes del territorio total de la Isla, equivalente a 48,442 Km², limitada al Norte por el Océano Atlántico, al Sur por el Mar Caribe, al Este por el Canal de la Mona y al Oeste por la República de Haití. El país está dividido en 31 provincias y un Distrito Nacional, Capital de la República.

La República Dominicana, según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1993, tiene una población estimada en los 7.3 millones de habitantes de los cuales 3.7 millones son mujeres equivalentes al 51.3% y 3.6 millones son hombres, equivalente al 48.7%, es el segundo país más densamente poblado de las Islas que forman el Archipiélago Antillano.

El crecimiento poblacional del país, según datos estadísticos de la Oficina Nacional de Estadística, es de un 2.8% anual y que según proyecciones, para el año 2000, la población se había estimado en 8.6 millones de habitantes. La densidad poblacional en el presente año es de 149.9 habitantes por Km², residiendo el 56% de la población en la zona urbana. En el Distrito Nacional hay una densidad de población de 1,478 habitantes por Km^{2.5}.

Hasta finales de la década de los setentas, el azúcar, el café, el cacao y el tabaco, representaban los renglones más importantes de la producción nacional, alcanzando cerca del 70% del valor de las exportaciones. Con la crisis del modelo agroexportador que sustentaba esta producción, emerge el turismo y las zonas francas textiles (maquilas) como principales sectores generadores de divisa y de empleo. Se destacan también los servicios de telecomunicación, construcción y banca con un significativo monto de la inversión total del país.

Según cifras preliminares del Banco Central en 2001 el Producto Interno Bruto (PIB) ascendente a 6,772.3 millones creció en un 2.7 % en relación al año 2000.⁶

CONTEXTO POLÍTICO INSTITUCIONAL

La República Dominicana posee un Gobierno Civil, Republicano y Democrático. El Estado Dominicano está organizado de acuerdo a su Constitución Política de 1844 y sus reformas, en base a tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de dos organismos de carácter especial: La Junta Central Electoral y la Cámara de Cuentas.

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 55 de la Constitución Política Dominicana de 1994, corresponde al Poder Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa, el poder central reside en el Presidente de la República, los Secretarios de Estado y demás funcionarios del más alto nivel jerárquico de la rama ejecutiva, como los Directores Generales o Nacionales y titulares de los organismos descentralizados.

Este poder central debe actuar sobre todo el territorio nacional y sobre el conjunto de servicios que ofrecen las instituciones que conforman la administración pública. Constitucionalmente, el Presidente de la República Dominicana es el jefe de ésta y conserva el derecho de revocar o modificar las disposiciones o las órdenes de los Secretarios de Estado.

La estructura del Poder Ejecutivo está conformada por la Presidencia de la República, el Vicepresidente, un Secretariado Técnico de la Presidencia que tiene a su cargo la conducción

⁵ Según datos ofrecidos por el Departamento de Cartografía de la Oficina Nacional de Estadística

⁶ Boletín Trimestral del Banco Central, Octubre-Diciembre 2001, Cuadro E-1.1 PIB / Sectores.

del proceso de planificación económica, social y administrativa, un Secretariado Administrativo de la Presidencia, una Secretaría de la Presidencia, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República y 17 Secretarías de Estado con funciones sectoriales en las áreas de Finanzas, Agropecuaria, Medio Ambiente, Educación Superior, Obras Públicas y Comunicaciones, Salud Pública y Asistencia Social, Educación y Cultura, Turismo, Trabajo, Deportes, Educación Física y Recreación, Relaciones Exteriores, Interior y Policía, Industria y Comercio y Fuerzas Armadas.

La Constitución Política en su artículo 61, dispone que pudieran ser creadas por Ley, las Secretarías y Subsecretarías de Estado que se consideren necesarias. La Ley Orgánica de Secretarías de Estado, vigente data del año 1956, texto que se encuentra incompleto y desactualizado y que sólo se refiere a los deberes y atribuciones de los Secretarios y Subsecretarios de Estado.

Cada una de las Secretarías de Estado, se estructura con Sub-Secretarías, Direcciones Generales y Departamentales y posee usualmente, representaciones regionales o provinciales.

En la administración pública, el sector descentralizado está constituido por las instituciones autónomas, ciertos órganos descentralizados del Estado y las empresas públicas. Se consideran organismos autónomos y descentralizados del Estado a aquellos órganos dotados en principio, de personalidad jurídica distinta a la del Estado, con patrimonio propio, autonomía administrativa y libre determinación, creados para realizar un cometido estatal, y sujetos a las limitaciones impuestas por la Constitución y las leyes.

Al igual que otros países de la región, mucho de los servicios a cargos de las entidades descentralizadas y empresas públicas están en proceso de privatización.

El siguiente capítulo muestra un análisis funcional del Servicio Civil de la República Dominicana.

V. ANÁLISIS FUNCIONAL DEL SERVICIO CIVIL

Esta sección del Estudio del Servicio Civil y Carrera Administrativa en la República Dominicana constituye la esencia y columna vertebral de este trabajo. Consiste en el análisis pormenorizado del funcionamiento del Sistema de Servicio Civil, primero, a través de una evaluación de los indicadores cuantitativos del sistema de servicio civil, y, segundo, a través de la realización de un análisis por subsistemas.

En el recorrido por el sistema nacional de Servicio Civil que realizó el equipo de ALEPH, buscó identificar y contrastar el funcionamiento real del sistema en el ámbito de cada uno de los referidos subsistemas, e intentando obtener evidencias acerca de:

- a) la existencia e integridad de las áreas y los procesos de la Gestión de Recursos Humanos (GRH) y el cumplimiento de sus finalidades básicas;
- b) las conexiones fundamentales que deben existir con otros subsistemas de la GRH; y,
- c) el funcionamiento constatable en los diferentes "puntos críticos"⁷ en los que se manifiestan la eficacia y calidad de cada subsistema.

El análisis por subsistemas se complementó con la construcción de indicadores correspondientes al ámbito del país.

Para objetivizar el análisis funcional del SC, se realizó un panel de Expertos en la Administración Pública del país. El contraste y profundización que se logró con el panel de expertos, permitió matizar algunas de las evidencias puestas de manifiesto por la exploración realizada, tanto con la construcción de indicadores como con el análisis de los subsistemas.

5.1 INDICADORES CUANTITATIVOS SISTEMA DE SERVICIO CIVIL

Los indicadores permitieron establecer medidas cuantitativas de comparación de valor intrínseco de los subsistemas del servicio civil en la República Dominicana. La información plasmada en los indicadores, que se presentan a continuación, facilitó el análisis de algunos de los puntos críticos correspondientes a los distintos subsistemas que no pudieron ser evaluados a través del análisis cualitativo.

La fuente de los datos e informaciones estadísticas utilizadas por el equipo ALEPH, fueron obtenidos en el Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas del Banco Central de la República Dominicana. En algunos casos, dichos datos son provisionales, por lo que habrán de manejarse con discreción.

A continuación, se presentan una relación de indicadores que miden desde el profesionalismo del servicio civil, hasta indicadores de existencia y de productividad.

⁷ Los Puntos Críticos deben ser tenido en cuenta por los auditores al analizar cada subsistema. Se enunciarán como proposiciones que, tomadas conjuntamente, caracterizarían una GRH correcta en cada campo, y que deberán ser contrastadas por el analista para determinar el grado en que resultan constatables en cada caso. **Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Francisco Longo. Barcelona, Abril del 2002.**

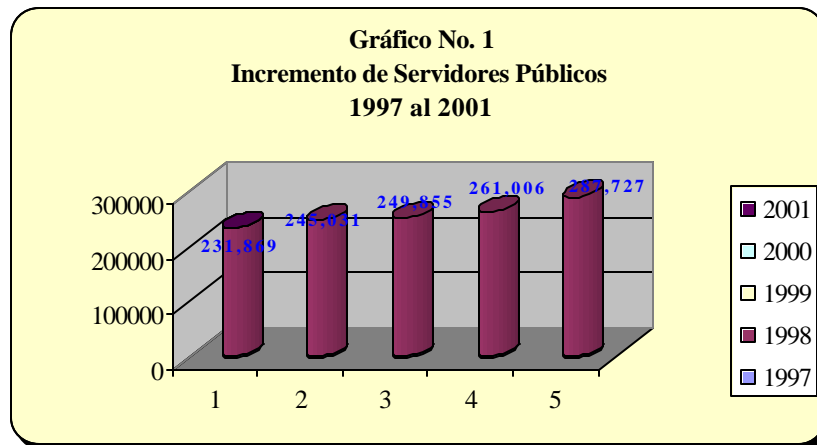
PROFESIONALISMO DEL SERVICIO CIVIL

Indicador No. 1: Tasa de Designaciones Políticas.

La tasa de designaciones políticas mide el porcentaje de puestos que son provistos por criterios y mecanismos políticos, en relación con los puestos totales que integran el universo administrativo examinado. En general, las cifras porcentuales bajas denotan un Servicio Civil más profesional y basado en el mérito.

A la fecha de realización de este Estudio (agosto del 2002), en los ministerios centralizados del Estado Dominicano, el número de empleados de libre nombramiento y de libre remoción asciende, aproximadamente a 4,052⁸ empleados, contándose dentro de este renglón a los Secretarios de Estado, Sub-Secretarios, Directores Generales y Nacionales, Sub-Directores Generales, Asesores del Poder Ejecutivo, Gobernadores Civiles, Administradores de Empresas Públicas, Ayudantes Civiles del Presidente, Asistentes, entre otros. La tasa es relativamente baja 1.408% del total de la empleomanía pública ascendente a 287,727.⁹

A este indicador resultante hay que agregar que, además de las designaciones de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, que al régimen de Servicio Civil se ingresa a la administración pública sin que medie un proceso técnico de selección. El Gráfico No. 1, indica las estadísticas de los siguientes incrementos del año 1997 al 2001, para el Gobierno Central:



Del 1997 al 1998 ingresaron 13,162 servidores públicos; del 1998 al 1999 unos 4,824; del 1999 al 2000 unos 11,211 y del 2000 al 2001 26,721.

Como puede observarse en el Gráfico No. 1, el ingreso a la administración pública ha ido incrementando en el último quinquenio, esto sin poder verificarse objetivamente el total de servidores que ingresa tomando en consideración los reglamentos de la carrera administrativa.

⁸ Directorio de Funcionarios Públicos, ediciones ONAP 2000 y estimación cantidad de nuevos funcionarios debido a la creación de cinco Secretarías de Estado y otros órganos dentro de la Administración Pública de la República Dominicana.

⁹ FUENTE: Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas del Banco Central de la República Dominicana. Personal contratado por el Gobierno años 1997-2001.

PESO FISCAL DEL EMPLEO PÚBLICO

El peso fiscal del empleo público mide la relación establecida entre la nómina salarial de la administración y el producto interno bruto; y, la relación entre la nómina salarial de la administración y el gasto público total.

La primera relación, en cifras porcentuales altas, indica que el gasto gubernamental en salarios puede suponer una carga sobre la economía de la República Dominicana, mientras que la segunda relación, en cifras porcentuales altas indica que el gasto gubernamental en salario puede suponer una carga sobre la economía del país.

Indicador No. 2: Nómina Salarial de la Administración / Producto Interno Bruto.

A continuación, se presenta, en el Cuadro No. 1, el total del gasto en nómina salarial del Gobierno Central por sectores para una serie de cinco (5) años (1997-2001).

Cuadro No. 1
Gastos de Nómina Salarial por Sectores 1997-2001
En Millones de Pesos

INSTITUCIONES	1997	1998	1999	2000	2001
Presidencia de la República	746.5	755.6	1,234.2	1,703.9	2,165.4
Secretaría de Estado de Interior y Policía	771.8	840.3	844.2	1,257.9	1,475.1
Secretaría de Estado de FF. AA.	1,245.4	1,364.5	1,277.9	1,941.6	2,544.9
Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	102.6	139.6	157.7	209.0	261.9
Secretaría de Estado de Finanzas	339.1	939.9	1,770.1	2,294.5	2,662.1
Secretaría de Estado de Educación	2,859.5	4,040.4	4,511.1	4,856.5	5,375.3
Secretaría de Estado de Salud Pública y Asist. Social	1,794.0	2,080.2	2,236.9	3,266.8	3,492.0
Secretaría de Estado de Deportes, Educ. Física y Rec.	57.4	85.7	86.1	118.6	190.6
Secretaría de Estado de De Trabajo	224.0	266.3	309.4	363.1	462.0
Secretaría de Estado de De Agricultura	496.1	554.7	522.2	644.9	644.9
Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunic.	172.6	179.7	183.0	219.7	240.1
Secretaría de Estado de Industria y Comercio	23.5	22.8	30.9	48.0	80.4
Secretaría de Estado de Turismo	36.9	37.4	37.7	44.9	108.1
Procuraduría General de la Rep.	95.9	110.7	108.3	213.6	252.1
Secretaría de Estado de la Mujer	0.0	0.0	0.0	12.5	36.3
Secretaría de Estado de la Juventud	0.0	0.0	0.0	8.5	213.0
Secretaría de Estado de Cultura	0.0	0.0	0.0	14.8	68.9
Secretaría de Estado de Medio Ambiente	0.0	0.0	0.0	32.1	249.4
TOTALES EN RD\$	8,965.3	11,417.8	13,309.7	17,250.9	20,522.50

FUENTE: Valores de la Cuenta Servicios Personales contenidos en el Cuadro C-1.66 “Gastos del Gobierno Central, Clasificación Institucional – Económica”. Boletín del Banco Central, trimestre Octubre-Diciembre 2001.

Como se puede apreciar en el cuadro No. 1, el gasto de salarios públicos del Gobierno Central para el año 2001, ascendió a RD\$ 20,522.50 millones de pesos, siendo el Producto Interno Bruto (PIB) es de RD\$6,772.3¹⁰ arrojando un peso fiscal del empleo público ascendente a 3.03%, con aumentos sucesivos recurrentes, que de acuerdo al plantamiento de la guía metodológica, podrían suponer una carga sobre la economía del país objeto del Estudio.

¹⁰ Cuadro E-1.1 “Producto Interno Bruto por sectores de origen”. 1997-2001 – Boletín Banco Central trimestre Octubre – Diciembre 2001.

Indicador No. 3: Nómina Salarial / Gasto Público Total del Gobierno Central.

El gasto público total del Gobierno Central para el año 2000 ascendió a RD\$ 50,463,419¹¹ millones y la nómina salarial para ese mismo año a RD\$ 17,250.9 millones, esto da por resultado un indicador del orden de 34%, representando esto un porcentaje elevado del gasto corriente con relación al total de inversiones que debe hacer un gobierno de un país en desarrollo.

INCENTIVOS DEL SERVICIO CIVIL

Indicador No. 4: Compresión Vertical de los Salarios.

La comprensión vertical de los salarios es la medida de la diferencia entre la retribución total percibida por los empleados del nivel salarial superior y los del nivel inferior de la escala salarial.

En la República Dominicana, el salario mínimo pagado a los servidores públicos es de RD\$1,500.00¹² (US\$78.94 dólares norteamericanos), establecido mediante el Decreto No. 78-97 del 14 de febrero de 1997, y el máximo, pagado a un Secretario de Estado es de RD\$50,000.00 establecido mediante Decreto No. 485-96 de 1996, lo que significa una compresión salarial de RD\$48,500.00, resultando este monto, sumamente elevado con relación al salario mínimo pagado. Esta relación, reduce los incentivos de carrera y el estímulo al rendimiento de los servidores públicos.

Indicador No. 5: Sueldo Gubernamental Promedio / PIB per cápita.

Este indicador mide la relación entre el sueldo gubernamental promedio y el producto interno bruto per cápita y muestra hasta qué punto los salarios son satisfactorios para los empleados públicos en un contexto nacional determinado.

En el estudio salarial realizado por la ONAP en el año 1997 se obtuvieron los sueldos promedios por grupos ocupacionales, habiendo tomado en cuenta el incremento del salario mínimo y el 25% de aumento a los demás salarios efectuados con posterioridad a la realización de dicho informe, a continuación se presenta el promedio calculado a los fines del presente estudio:

Cuadro No. 2
Sueldo Gubernamental Promedio

Servicios Generales I	RD\$2,523.00	
Apoyo Administrativo II	RD\$2,763.00	
Técnicos III	RD\$ 3,329.00	
Profesionales IV con grado académico	RD\$ 6,010.00	
Dirección y Supervisión V	RD\$ 9,087.00	
	RD\$25,712.00/5	RD\$ 4,742.4

FUENTE: Estudio salarial de la ONAP, 1997

¹¹ Informe de Ejecución Presupuestaria año 2000, Oficina Nacional de Presupuesto.

¹² 1:00 US\$: 19:00 RD\$. Tasa oficial en la República Dominicana al 10 de agosto del 2002.

El sueldo Gubernamental promedio calculado sobre la base de una proyección al estudio sobre la situación salarial elaborado por la ONAP en el año 1997 asciende a RD\$4,742.4, el que dividido entre el PIB per cápita (773.6) arroja una tasa del 6.13%

Los salarios del sector manufacturero del sector privado, no fueron posible obtenerse, debido, básicamente, a la limitación de información, razón por la cual no se ofrecen los indicadores que requieren de esta información (Nos. 6 y 8).

Indicador No. 7: Sueldo Promedio del Gobierno / Sueldo Promedio Sector Financiero

Este indicador mide en qué grado las retribuciones públicas son competitivas con las de otros sectores en el mercado de trabajo.

Los salarios promedios pagados en los diferentes niveles de puestos del sector Finanzas según el estudio sobre la situación salarial realizado por la ONAP en el año 1997 son los siguientes:

Cuadro No. 3
Promedio Pagados en Diferentes Niveles de Puestos del Sector Finanzas

Niveles de Personal Contratado	En RD\$
Jefe de Departamento	8,848
Jefe División	6,473
Jefe de Sección	4,616
Grupo Servicios Generales	1,834
Grupo Apoyo Administrativo	2,074
Técnicos	2,522
Profesionales	4,566
Promedio	4,419

FUENTE: Información elaborada por ALEPH con datos suministrados por la Secretaría de Estado de Finanzas

Al calcular un 25% del promedio 4,419 y dividirlo por el salario promedio del Gobierno (4,742.4) se obtiene un indicador del orden del 0.23.

CIFRAS DE DOTACIONES DE EMPLEO

Indicador No. 9: Número Total de Empleados Públicos / Población Total.

La relación del número total de empleados públicos y la población total, establece una cifra porcentual que de ser excesiva reflejaría una gestión ineficiente del empleo público, con manifestaciones más o menos clienterales. Una cifra muy baja pondría de manifiesto un insuficiente desarrollo del sector público, globalmente considerado.

A continuación se presenta el Cuadro General del personal ocupado del Gobierno:

**Cuadro No. 4
Cuadro General del Personal Ocupado del Gobierno**

BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA					
Departamento de Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas					
DIVISIÓN DE FINANZAS PUBLICAS					
PERSONAL OCUPADO DEL GOBIERNO GENERAL POR INSTITUCIONES					
1997-2001					
<i>Instituciones</i>	1997	1998	1999	2000	2001*
GOBIERNO GENERAL	292,263	307,520	317,095	330,797	360,065
<i>I. Gobierno Central</i>	231,869	245,031	249,855	261,006	287,727
1.- Congreso Nacional	1,597	1,743	1,816	1,989	2,154
2.- Presidencia de la República	11,198	13,376	14,567	16,561	15,723
3.- Secretaría de Estado de Interior y Policía	24,646	25,742	25,476	25,769	27,407
4.- Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas	34,905	34,589	34,404	35,213	42,122
5.- Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	612	712	748	792	954
6.- Secretaría de Estado de Finanzas	6,347	8,475	8,893	9,142	9,525
7.- Secretaría de Estado de Educación y Cultura	84,859	90,327	93,513	98,874	107,179
8.- Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social	41,179	42,396	42,976	44,771	45,388
9.- Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación	1,853	2,996	2,647	2,674	4,163
10.- Secretaría de Estado de Trabajo	547	571	587	581	753
11.- Secretaría de Estado de Agricultura	9,925	9,548	9,442	9,426	8,409
12.- Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones	7,125	6,642	6,471	6,432	6,100
13.- Secretaría de Estado de Industria y Comercio	598	542	546	513	700
14.- Secretaría de Estado de Turismo	444	560	538	617	673
15.- Secretaría de Estado de la Mujer	0	0	0	48	288
15.- Secretaría de Estado de Cultura	0	0	0	66	2,830
16.- Secretaría de Estado de la Juventud	0	0	0	254	785
17.- Secretaría de Estado de Medio Ambiente	0	0	0	238	3,719
18.- Poder Judicial	4,588	4,905	4,938	4,467	5,890
19.- Junta Central Electoral	1,339	1,765	2,123	2,389	2,767
20.- Cámara de Cuentas	107	142	169	190	198
II. Sector Descentralizado y Autónomo (No Financiero)	38,463	38,868	39,172	40,617	41,517
<i>III. Municipios</i>	21,931	23,616	28,067	29,174	30,821
*Cifras preliminares					

FUENTE: Contraloría General de la República, Instituciones Descentralizadas y Autónomas, Liga Municipal y Ayuntamiento del Distrito Nacional. 2002.

El número total de empleados públicos, 360,065 dividido entre la población 8,754.7¹³ millones da por resultado un indicador del 0.04 (4%).

Indicador No. 10: No. de Empleados del Sector Educación / Total de la Población

Este indicador muestra la relación del número total de empleados del Sector Educación y la población total.

El número de empleados del sector Educación ascendente a 107,179 dividido entre la población 8,754.700 millones arroja un porcentaje de 0.012 (1%).

Indicador No. 11: Número de Empleados del Sector Salud / Total de la Población.

Este indicador muestra la relación del número total de empleados del Sector Salud y la población total.

El número de empleados del sector Salud, 45,388, entre el total de la población 8,754,700 millones da por resultado un porcentaje del ½ % (0.0051).

Indicador No. 12: Número de Empleados del Sector Policía / Total Población.

Este indicador muestra la relación del número total de empleados del Sector Policía y la población total.

El total de servidores del sector Policía, 27,407, sobre la totalidad de la población da por resultado un porcentaje del orden del 0.0031%.

Indicador No. 13: Número de Empleados de Empresas Públicas / Población Total.

Este indicador muestra la relación del número total de empleados Empresas Públicas y la población total.

El número de empleados de empresas públicas y entidades descentralizadas asciende a 41,517, el cual dividido por la población, arroja un indicador ascendente a 0.0047.

Indicador 14: Número de Empleados retribuidos por Proyectos de Cooperación, Planes de Modernización y Fórmulas Análogas entre el número de empleo.

No está disponible la información para el cálculo de este indicador, de igual modo no se pudieron obtener las informaciones necesarias para el cálculo de los indicadores 15 al 20 (otros indicadores).

¹³ FUENTE: Boletín Banco Central trimestre Octubre – Diciembre 2001 (cifras preliminares).

INDICADORES DE EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD.

Indicador No. 21: Gasto Público Total / No. de Empleados

El gasto público total para el año 2001 del Gobierno Central, según informaciones contenidas en el Cuadro C-1.7 “Desembolso por instituciones del Gobierno Central 1997-2001”, del Boletín Trimestral del Banco Central (Octubre – Diciembre 2001) asciende a RD\$67,335.7 millones de pesos, el cual dividido entre el total de empleados públicos del Gobierno Central, arroja un valor de 187.09.

Indicador No. 22: Gasto Público Total Gobierno Sub-Nacional / Número de Empleados del Sub-Nacional.

No existen datos disponibles sobre el total del gasto sub-nacional.

Indicador 23: Gasto Público Total Sector Salud / Número de Empleados Sector Salud.

El gasto público total del sector salud, ascendente a RD\$5,968.4 millones entre los empleados del sector Salud 45,388, refleja un indicador de RD131,497.

Indicador No. 24: Gasto Público Total Educación / Número de Empleados del Sector Educación.

El gasto público del sector Educación, ascendente a RD\$7,740.6 entre 107,179 empleados da por resultado un indicador de RD\$72,221.

5.2 ANÁLISIS POR SUB-SISTEMAS

PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

Desde hace varias décadas el acceso de recursos humanos a la administración pública se ha visto limitado debido a la congelación de la nómina pública. Esto significa que las entidades públicas se ven limitadas en el proceso de planeación de tales recursos ya que no pueden disponer de recursos extraordinarios para la creación de nuevas plazas, salvo casos muy justificados. No obstante, existe el modo de vinculación: “Nominal”, que aunque fue creado para contrataciones temporeras, se ha constituido en un sistema de vinculación fija. Para el año 2002, el 22% de los servidores públicos (65,127) estaban vinculados por contratación nominal¹⁴, de un total de 296,030.

La planificación cuantitativa de los recursos humanos que deban llevar a cabo las entidades públicas dependerá, en la práctica de la cantidad de tarjetas¹⁵ disponibles por las desvinculaciones (renuncias, despidos, retiros, bajas, etc.) y por el monto de la partida destinada a la contratación de nominales.

Los sistemas de información disponibles, para la planeación son de tipo cuantitativo, constituyendo la fuente principal el control de las tarjetas que lleva a cabo la Contraloría General de la República, la Oficina Nacional de Presupuesto y las unidades de Ejecución Presupuestaria y Contabilidad de las entidades públicas.

¹⁴ Informe de la Economía Dominicana Enero – Marzo 2002, Banco Central.

¹⁵ Ítem o cuenta que sirve para controlar la vigencia y el valor de la tarjeta.

A pesar de los esfuerzos realizados por la ONAP para crear el Registro Nacional de Empleados Públicos que permitiera disponer de información confiable y actualizada sobre la empleomanía pública, a partir de los resultados del Censo Nacional de Servidores Públicos realizado en el año 1997, los esfuerzos se vieron desvanecidos por la falta de recursos económicos e interés de los funcionarios para su diseño e implantación.

El proyecto del Registro Nacional de Servidores Públicos fue concebido como un Sistema de Información que proveería informaciones cualitativas y cuantitativas, sobre los recursos humanos públicos tanto a nivel general como sectorial e institucional.

En el mes de agosto del 1999, la ONAP dictó la Resolución No. 13-99 que aprobó el Instructivo de Registro, Control e Información de Personal del Sector Público, el cual persiguió entre otros objetivos, el de disponer de una base de datos que permitiera obtener informaciones actualizadas sobre la vida laboral de los empleados públicos para facilitar la toma de decisiones y sentar las bases para la actualización del Registro Nacional de Servidores Públicos. El Instructivo contenía la aplicación computarizada para la implantación del Sub-sistema de Registro, Control e Información, así como los instrumentos y procedimientos para la actualización de las informaciones y la gestión del Régimen disciplinario.

Dicho instrumento tuvo una escasa aplicación, debido principalmente, entre otras razones a la falta de equipamiento informático de las Oficinas de Personal. Por esta razón, las oficinas públicas no disponen de información cuantitativa confiable y oportuna sobre sus recursos humanos, teniéndose que valer, en la mayoría de los casos como se dijo anteriormente, de la Contraloría General de la República para las informaciones de tipo cuantitativo.

Otra situación que imposibilita el desarrollo del Sub-sistema de planeación de recursos humanos en nuestro país es la limitada cultura de planeamiento por parte de nuestros gerentes públicos y como consecuencia de ello, en la mayoría de los casos, el único ejercicio de planeamiento que se efectúa en las instituciones es el proceso de formulación del presupuesto anual, el cual es un presupuesto por programas estructurado en base a capítulos, actividades, según el nivel jerárquico de los organismos que integran la administración pública.

Por lo general, los formuladores del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos se limitan a hacer anotaciones numéricas sobre la programación del año anterior. Dicha estimación rara vez se hace acompañar de las relaciones de puestos existentes y de la proyección de los mismos en base a necesidades detectadas, tal como se dispone en el Art. 62 de la Ley Orgánica de Presupuesto No. 531 el cual reza: "No existe ningún mecanismo para la evaluación de la ejecución presupuestaria".

Las necesidades de recursos humanos, por lo general no se realizan en base a prioridades y orientaciones estratégicas. Los planes elaborados por las entidades públicas (anuales, operativos, etc.) generalmente no incluyen ni la fuente de fondos para la ejecución de las actividades ni la determinación de los recursos humanos necesarios para llevarlos a cabo. Esta situación dificulta aún más el uso oportuno y racional de los recursos humanos.

Cuando las entidades públicas se ven en la necesidad de ejecutar proyectos o actividades fuera de su programación ordinaria, recurren por lo general a las siguientes opciones:

- a) Extensión de la jornada laboral del personal en servicio con un pago adicional compensatorio.

- b) Traslados de personal de una institución a otra.
- c) Contratación de personal bajo la modalidad de “contratado”¹⁶ o de “nominal”.
- d) Asignación de nuevas responsabilidades al personal en servicio dentro de su jornada laboral sin pago compensatorio.

Vale la pena mencionar algunos esfuerzos sectoriales, que aunque aislados, contribuyen al desarrollo de una cultura de planeación:

La Secretaría de Estado de Educación, realiza detección de necesidades de recursos humanos cada año al finalizar el proceso de matriculación de estudiantes en las diferentes escuelas del país. A partir del número de inscritos en cada centro docente se realizan un planeamiento de las necesidades de recursos humanos (personal docente y administrativo) y a partir de las necesidades se efectúan los traslados y contrataciones que sean necesarias. La Sub-secretaría de Planificación de la Secretaría de Estado de Educación conduce el proceso.¹⁷

La Secretaría de Estado de Trabajo representa la excepción a la regla, pues la misma posee un Plan Estratégico Quinquenal 2000-2005 el cual es revisado anualmente a los fines de determinar las necesidades de recursos, en base a las estrategias contenidas en el mismo.

Algunos de los mecanismos utilizados por la SET para procurar la adopción de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización son: análisis FODA¹⁸ anuales, evaluaciones trimestrales y ajustes periódicos en base a resultados.

La planeación de recursos humanos se realiza en forma cuantitativa y cualitativa; los directivos participan en el proceso de determinación de las necesidades, en talleres anuales celebrados con el Secretario de Estado y los Directores Generales.

La Secretaría de Estado de Trabajo dispone de un sistema de información de personal en el Departamento de Recursos Humanos que provee informaciones oportunas al proceso de planeamiento. Los avances de la SET en materia de desarrollo de tecnologías de información laboral son notorios.

La situación descrita precedentemente se debe a que la Secretaría de Estado de Trabajo recibió la colaboración técnica y financiera del Proyecto de Modernización de Administraciones del Trabajo de América Central, Panamá, Belice y República Dominicana (MATAC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), además de la ratificación del convenio No. ISO-75, por parte del Gobierno del país, relacionados a la modernización de los Sistemas de Administración del Trabajo.

ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

El artículo 13 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa dispone que la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), en coordinación con los organismos dependientes del Poder Ejecutivo, deberá elaborar y desarrollar un sistema integral de clasificación y de valoración de todos los cargos que conforman el Servicio Civil, pertenezcan

¹⁶ La modalidad de “Contratado” es una vinculación temporal con una duración máxima de 6 meses, renovable.

¹⁷ Según se pudo constatar, la Secretaría de Educación tiene mayor facilidad para la contratación de personal que otras entidades públicas, de hecho realiza la designación de profesores directamente, y luego lo informa al Secretariado Administrativo de la Presidencia.

¹⁸ Técnica de la Planificación Estratégica para identificar las Fortalezas y Debilidades institucionales, así como las Oportunidades y Amenazas externas.

éstos o no a la Carrera Administrativa. El Reglamento de Aplicación de la Ley No. 81-94, en sus artículos 34 al 39 hace referencias además, a la clasificación, valoración y ordenación de cargos, así como al diseño del sistema.

En virtud de este mandato legal, en el mes de noviembre del año 1996 mediante Decreto No. 586-96 fue aprobado el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo.

Este instrumento, con varios años de elaboración si contar con apoyo político, al momento de su aprobación, se constituyó en el primer esfuerzo en pos de la vigencia de un sistema de clasificación y de remuneración de puestos. El mismo fue diseñado bajo el criterio de clases de puestos muy especializadas y series muy numerosas, contiene la valoración de las clases de cargos.

El Manual General de Puestos Clasificados del Poder Ejecutivo, estructurado en cuatro (4) Grupos Ocupacionales: Servicios Generales; Apoyo Administrativo, Profesionales y Técnicos y; Supervisión y Dirección contiene la descripción de alrededor de 960 puestos.

Consciente del desfase del Manual de referencia el Art. 4 del Decreto 586-96 faculta a la ONAP para hacer las adecuaciones que fueren de lugar en la medida en que se realicen los estudios de racionalización administrativa.

En virtud de lo anterior, la ONAP, en fecha 13 de septiembre de 1999 aprobó mediante Resolución No. 24-99 BIS el Manual General de Cargos Comunes Clasificados, el cual modificaba al Manual General de los Cargos Civiles Clasificados en cuanto a estructura de cargos comunes de la Administración Pública.

El Manual General de Cargos Civiles Clasificados nunca fue implantado ni se realizaron las adecuaciones de las nomenclaturas de los puestos en la nómina (planilla) de personal, a pesar de los numerosos talleres y reuniones con los organismos competentes y las Oficinas de Personal.

El diseño de los puestos del primer Manual se hizo sin tomar en consideración criterios de gestión, sino, más bien en base al inventario de puestos existentes. El segundo, de cargos comunes clasificados se elaboró con el objetivo de reducir el número de clases de cargos y facilitar el proceso de incorporación de servidores en servicio, a la Carrera Administrativa.

Ambos instrumentos son utilizados en los procesos de incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa y por parte de algunas entidades públicas en sus procesos de reclutamiento y de selección de personal.

A la fecha de realización de este Estudio, la ONAP informó que alrededor de 42 instituciones públicas del Gobierno Central (Secretarías de Estado y Direcciones) poseen Manuales de Puestos Clasificados sin que haya podido determinarse su nivel de aplicación.

Las investigaciones sectoriales realizadas, en el marco de este estudio, en las Secretarías de Finanzas, Educación, Deportes y Agricultura manifestaron no poseer Manuales de Puestos Clasificados. La Secretaría de Estado de Trabajo, nueva vez constituye la excepción.

GESTIÓN DEL EMPLEO.

La forma más usual de provisión de empleo en la República Dominicana es la de contratación “fija”, seguida por la modalidad de “nominal” y “contrato de servicio”, como se dijo anteriormente.

A pesar de que la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa establece en su Art. 19, entre otros requisitos el de “poseer la capacidad para el buen desempeño del cargo”, los procesos técnicos de selección son de uso eventual.

Algunas dependencias en las cuales se realizan concursos de oposición para el ingreso son: la Secretaría de Estado de Trabajo, la ONAP, Contraloría General de la República, Impuestos Internos y la Suprema Corte de Justicia.

A continuación, se muestran algunos de los esfuerzos encaminados a dotar a la administración pública dominicana del personal calificado para afrontar los nuevos retos que asume debido a las condiciones prevalecientes en el ámbito mundial.

Emisión del Decreto 24-2000 de fecha 24 de enero del 2000¹⁹

Como se definió anteriormente, el marco legal del Servicio Civil dominicano establece dos regímenes, el de Servicio Civil y el de la Carrera Administrativa, debido a que el primero no condiciona el acceso al sometimiento de pruebas de idoneidad a través de concursos; prolifera en la administración pública dominicana la tipología de personal no apto para el desempeño del puesto. En consecuencia, este Decreto, establecía, en su Art. 6 que el proceso de selección de personal para ingreso al Servicio Civil deberá constar de cuatro fases:

- 1ra. Evaluación de los datos, antecedentes personales contenidos en la hoja de vida del aspirante, así como la verificación del cumplimiento de los requisitos del puesto y de su estado de salud física.
- 2da. Realización de una o más pruebas técnicas de conocimientos relacionados específicamente con el puesto.
- 3ra. Realización de pruebas sicométricas a cargo de profesionales especializados para determinar la adecuación del nivel de inteligencia y rasgos de personalidad con las exigencias del puesto.
- 4ta. Realización de una entrevista personal para confirmar la información curricular declarada y completar la evaluación de las capacidades técnicas y personales del aspirante.

Para imprimir transparencia al proceso el referido Decreto, se creó un Comité de Selección integrado, en cada entidad, por el Encargado de Personal, un representante del Titular y un representante de la ONAP. El Comité tenía la obligación de certificar por Acta los resultados de las calificaciones.

¹⁹ Este Decreto establece el Régimen de Selección de Personal Ingresante a la Administración Pública no comprendido en la Carrera Administrativa.

El Decreto No. 24-2000 instruyó, además, al Secretariado Administrativo de la Presidencia para que todo nuevo nombramiento de personal estuviera respaldado por una Certificación de la ONAP en la cual constara que el aspirante completó satisfactoriamente el proceso de evaluación para ingresar a la administración pública.

?? Aprobación del Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal

En virtud del Decreto 24-2000, la Oficina Nacional de Administración y Personal, en el mes de mayo del año 2000 dictó la Resolución No. 47-00, mediante la cual aprobó el Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal ingresante a la Administración Pública, no comprendido en la Carrera Administrativa.

Este instrumento tenía por objetivo esencial establecer los mecanismos y los procedimientos que permitieran el reclutamiento y la selección de personal calificado, en virtud del Régimen de Selección aprobado mediante el Decreto Presidencial No. 24-2000 ya referido.

Uno de los aspectos más importantes de este régimen de selección establecido por Decreto y ampliado por el Instructivo es que definía los mecanismos de coordinación entre los organismos y las unidades de la administración pública que se involucran en el proceso de nombramiento: las Oficinas de Personal de las entidades públicas; el Secretariado Administrativo de la Presidencia; la Contraloría General de la República; los Titulares de las entidades donde pertenezcan las vacantes y el Registro Nacional de Servidores Públicos.

Este régimen entró en vigencia a partir de la emisión del instructivo y de la realización de los talleres para su implementación y cesó con la derogación del Decreto 24-2000 en fecha 21 de febrero del 2001, mediante Decreto 257-01 con el advenimiento de las nuevas autoridades para el período 2000-2004, dejando nuevamente el acceso del personal al régimen de Servicio Civil sujeto a la discrecionalidad sin que medie un proceso científico de selección para su vinculación.

Los requisitos para ingresar a la Carrera Administrativa están contenidos en el Art. 31 y 32 de la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa y en el Art. 59 de su Reglamento de Aplicación. Lo más importante a destacar es que los aspirantes deberán demostrar, en concursos de oposición, que poseen la idoneidad que demanda el puesto para ser desempeñado eficientemente.

El Instructivo de Incorporación de Empleados a la Carrera Administrativa aprobado mediante Resolución No. 5-99 de noviembre de 1999, orientó los procesos de incorporación de 1569 servidores públicos en servicio, a la Carrera Administrativa durante el período Octubre 1999 – Enero 2000.

El Instructivo de Incorporación contenía el detalle de los requisitos para ingresar, a la Carrera Administrativa, los tipos de pruebas a las cuales habría de someterse el aspirante, y una descripción detallada de los procedimientos que debería realizarse para el proceso de incorporación.

Los empleados actuales de la administración con dos (2) o más años en servicio debían someterse a las siguientes evaluaciones:

- a) Evaluación de cualidades personales.
- b) Evaluación de la capacidad técnica.

- c) Evaluación médico-física.
- d) Evaluación de antecedentes personales y de su trayectoria en el servicio público.

Para garantizar la transparencia del proceso de incorporación el Instructivo de Incorporación dispuso la creación de Comités de Evaluación del Desempeño, integrados en cada organismo donde se verificaran procesos evaluatorios para incorporación a la Carrera Administrativa integrados por tres (3) miembros: el Titular del organismo o su representante, el Director (a) de ONAP o su representante y el superior inmediato del empleado evaluado. Este órgano tendría la responsabilidad de revisar y revalidar las calificaciones otorgadas por los supervisores y por los propios empleados en sus autoevaluaciones.

Las estrategias de incorporación establecidas mediante el Decreto Núm. 75-99, citado anteriormente fueron cambiadas por las nuevas autoridades gubernamentales. Entre las acciones más significativas del nuevo Gobierno fue la suspensión del proceso de incorporación ya reiniciado²⁰ en el año 1999, y la emisión el Decreto No. 684-00 del Primero de septiembre del 2000.

Dicha disposición ordenaba la realización de una auditoria a los procesos de incorporación realizados por las autoridades del Gobierno anterior en fechas 29 de octubre del 1999, 21 de enero y 26 de junio del 2000 así como el proceso llevado a cabo en el año 1995.

Según el informe de la auditoria realizada el 75% de las incorporaciones fueron realizadas correctamente.

El 8 de diciembre del año 2000, se dictó el Decreto No. 1282-00 mediante el cual se incorporaron nuevas instituciones a la Carrera Administrativa: las Secretarías de Estado de Educación, Salud Pública y Asistencia Social, Agricultura y Obras Públicas. Asimismo el Decreto No. 1185-01 amplió nuevamente el ámbito de aplicación de la Carrera, incorporando a otras secretarías de Estado: Interior y Policía, Industria y Comercio, Turismo, y Deportes, Educación Física y Recreación. Por este último Decreto, se instruye a la ONAP a retomar la aplicación de la Carrera Administrativa en las instituciones donde se había suspendido el proceso de incorporación.

En virtud de las recomendaciones de la auditoria, la ONAP realizó una revisión de la normativa y produjo un nuevo Instructivo para la incorporación de empleados a la Carrera Administrativa, el cual aprobó mediante Resolución No. 1-2001, en fecha 28 de septiembre del 2001.

Entre los cambios de mayor trascendencia contenidos en el nuevo proceso de incorporación aprobado en el Instructivo No. 1-2001 está la suspensión del examen médico y la exclusión de las pruebas sicométricas.

Los procedimientos para llevar a cabo el proceso de incorporación variaron fundamentalmente, de un modelo totalmente descentralizado, llevado a efecto casi en su totalidad por las Oficinas de Personal y monitoreado por los Analistas de la ONAP pasó a ser un modelo desconcentrado donde todas las tareas de incorporación son realizadas por personal de la ONAP radicados en los diferentes organismos públicos.

²⁰ El primer proceso de Incorporación a la Carrera Administrativa se realizó en el sector Finanzas en el año 1995, a través del cual se incorporaron 352 servidores públicos, esencialmente sobre la base de la antigüedad en servicio.

El nuevo proceso de incorporación enfatiza más en el cumplimiento de la normativa (sin importar su vigencia) que en un proceso tendiente a racionalizar la administración pública, por empleo, se enfatiza más en la elaboración de los Manuales de Cargos (normalmente sobre la estructura de cargos vigentes) que en la racionalización de la estructura de cargos en base a un enfoque estratégico de la Misión Institucional y el análisis de los procesos.

Actualmente, el procedimiento formal para regular el acceso del personal a la administración pública es limitado. El régimen de Servicio Civil, establecido mediante Decreto 24-2000, que establecía el proceso de selección del personal ingresante a la Administración Pública, no comprendido en la Carrera Administrativa, fue derogado por las nuevas autoridades, mediante el Decreto No. 257-01 del 21 de febrero del 2001.

Como consecuencia de la no-vigencia de un régimen de selección que ofrezca las garantías, tanto de idoneidad como de solvencia moral de los aspirantes, en los últimos meses, ante la ocurrencia de una serie de hechos de resonancia pública, donde se involucraron algunos funcionarios públicos. El Presidente Hipólito Mejía dirigió una carta en fecha 5 de junio del 2002 a los Señores Secretarios de Estado, Directores Generales y demás titulares, en la cual les instruía a que, previo al nombramiento de toda persona, se realizaran las evaluaciones a los fines de comprobar que las mismas cumplen con los requisitos establecidos por la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa. No se pudo obtener datos que reflejaran el nivel de cumplimiento de esta disposición.

En el mes de diciembre del año 2001 la Oficina Nacional de Administración y Personal, mediante Resolución No. 21-2001 aprobó el Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal para la Carrera Administrativa. El procedimiento normativo en este instructivo ha sido de mayor utilización en servicios de asistencia técnica que la ONAP le provee a otros poderes del Estado, y particularmente al Poder Judicial en el proceso de designación de los jueces, además de las esporádicas experiencias en las entidades públicas ya mencionadas.

Para acceder a la administración pública, además de existir la vacante, en la mayoría de los casos basta con la presentación de los datos curriculares y una “recomendación” de algún funcionario público. Los mecanismos institucionales, en muchas ocasiones son violados.

En conclusión, la normativa existente para el acceso a la administración en el ámbito de la Carrera Administrativa es la que ha tenido mayor aplicación, aunque el personal que ha ingresado a la Carrera Administrativa, sólo representa el 1% del total de los servidores públicos en servicio que tienen derecho a ingresar a la misma.

Si se tiene en cuenta que el sistema de Servicio Civil dominicano, prioriza la incorporación a la Carrera Administrativa de los empleados actuales con más de dos años en servicio, de no existir un mecanismo que filtre la constante entrada de personal al Servicio Civil, el proceso de evaluación de los actuales servidores para su paso a la Carrera Administrativa se hará cada vez más difícil, por lo que se recomienda implementar un Régimen de Selección de Personal Ingresante No Comprendido en la Carrera Administrativa.

GESTIÓN DE RENDIMIENTO

La Administración Pública de la República Dominicana cuenta con un Instructivo de Evaluación del Desempeño del personal Civil del Poder Ejecutivo, aprobado mediante Resolución No. 12-99 de julio de 1999.

Entre los objetivos del Instructivo de Evaluación se destacan:

- a) Proveer una herramienta que permita obtener elementos de juicio para la toma de decisiones sobre la permanencia de los servidores en los cargos, remuneración, promoción, motivación laboral y otras formas de desarrollo de dichos servidores públicos;
- b) Contribuir a la creación de una cultura de evaluación del desempeño, proporcionando una herramienta que permita unificar los criterios de evaluación del personal público, en cuanto a los métodos, periodicidad y consistencia;

Dentro de las normas de evaluación contenidas en el instructivo cabe resaltar las siguientes:

- “El empleado de Carrera que obtenga un resultado inferior al mínimo establecido, en un segundo proceso evaluatorio, y que no demuestre aptitudes para reubicarlo en otro cargo, será separado del puesto que ocupa”;
- “Los empleados evaluados podrán presentar reclamaciones y peticiones al Comité de Evaluación, y a las demás instancias que establece la Ley No. 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento de Aplicación cuando consideren que sus legítimos intereses han sido afectados en violación a las normas vigentes”.

Los instrumentos de evaluación utilizan el formato de escalas gráficas diferenciadas en sus factores de evaluación atendiendo al Grupo Ocupacional en el cual se aplicarán. (Servicios Generales, Apoyo Administrativo, Profesionales, Técnicos, Dirección y Supervisión)

La escala de valoración va desde “Muy Bueno”, para la más alta calificación, con una puntuación de cinco (5) a “Deficiente” con una puntuación de uno (1) pasando por “Bueno” (4), “Regular” (3), e “Insatisfactorio” (2).

Los factores de evaluación están agrupados en dos categorías, las referidas al desempeño de la función (calidad y cantidad de trabajo; competencia para el puesto, colaboración, etc.) y aquellas que tienen que ver con las características individuales (disciplina, creatividad, responsabilidad, relaciones interpersonales, etc.). Los factores de evaluación son sujetos de una ponderación.

El párrafo I del Art. 34 de la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa dispone que el sistema de evaluación de personal que se desarrolle deberá tomar en cuenta, entre otros factores el rendimiento del empleado, no obstante el instructivo procedimental diseñado no toma en consideración la definición de estándares de rendimiento para la comprobación de este factor.

El Reglamento de Aplicación de la Ley de Servicio Civil dedica los artículos No. 80 al No. 90 al Sistema de Evaluación del Desempeño, normando los aspectos relativos al alcance, responsabilidades, instrumentos, entre otros. Dispone, además que el proceso evaluatorio deberá realizarse anualmente, con el fin de que los posibles efectos financieros, causados por los ascensos, aumentos salariales e incentivos, puedan ser consignados en los presupuestos institucionales respectivos.

En su Artículo 114 el Reglamento establece a favor de los servidores públicos de Carrera que hayan de disfrutar las vacaciones previstas en la Ley una bonificación especial equivalente al

50% de la remuneración correspondiente a los días de vacaciones instituidas en el Art. 26 de la Ley de Servicio Civil, siempre y cuando hayan obtenido calificación muy buena o excelente en el proceso de evaluación del desempeño.

La evaluación del 40% del personal inscrito en la Carrera (alrededor de 2,000) no se ha realizado entre otras razones debido a que no se han podido hacer las previsiones presupuestarias para el bono vacacional.

En el marco del presente estudio, no se pudo verificar experiencias de evaluación del desempeño en la administración pública dominicana. Según informó la ONAP, esa institución se apresta a realizar una evaluación de su personal, la que se utilizará como experiencia piloto para validar el instrumento.

GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN.

Al abordar este capítulo nos referiremos a la afirmación del Dr. Raymundo Amaro Guzmán, que reza: “...la misión fundamental del Servicio Civil es la de rescatar la imagen, institucionalidad, eficiencia y confiabilidad de la función pública, mediante una política de administración de personal dirigida a atraer y retener los ciudadanos más idóneos para ingresar a la administración pública”.²¹

La legislación vigente faculta al órgano central del Servicio Civil (ONAP) a promover, conjuntamente con los órganos encargados de la planificación y el presupuesto (ONAPLAN y ONAPRES) el diseño de una política de remuneración que de paso al diseño de un sistema uniforme y equitativo de remuneración.

El Reglamento 81-94 de la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa dispone en su Art. 40:

Párrafo I:

“El sistema de remuneración tendrá como bases objetivas los resultados de estudios técnicos sobre clasificación y valoración de cargos, costo de vida individual, determinación de promedios salariales en los distintos sectores de la vida nacional, y capacidad financiera del Estado u otro factor o indicador económico que se considere pertinente y que pueda contribuir a dar vigencia al principio de justicia retributiva”.

Párrafo II:

“Como bases subjetivas dicho sistema tendrá en cuenta factores de rendimiento, dedicación al trabajo, calidad de la labor, conducta y creatividad. El tiempo de servicio sólo será una condición de referencia en la reglamentación del sistema de evaluación del desempeño”.

Sobre la base de largos y exhaustivos estudios de un equipo de técnicos contratados por la ONAP, se elaboró el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, el cual incorporaba varias escalas de sueldos como parte complementaria del sistema de remuneración.

²¹ Derecho y Práctica de la Función Pública, Ediciones ONAP, 1996, Pág. 258

El Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, como se refirió anteriormente fue aprobado en el año 1996 mediante Decreto Presidencial número 586-96, sin las escalas de sueldos, ya que las mismas estaban desactualizadas y no se disponía al momento de un estudio sobre la situación salarial de la administración pública.

En el mes de octubre del año 1996, el representante del Poder Ejecutivo ante la necesidad de adecuar el salario de los altos funcionarios públicos a sus funciones, se dispuso un aumento salarial sustancial, mediante el Decreto 485-96. El salario de un Secretario de Estado pasó de RD\$ 12,000.00 a RD\$ 50,000.00 mensuales. La escala de salarios mensual para los altos funcionarios de los tres Poderes es la siguiente:

Cuadro No. 5
Escala Salarial de Altos Funcionarios

Funcionarios del Estado	Salario en RD\$	Salarios en US\$
Presidente de la República	RD\$90,000.00	
Vice-Presidente de la República	RD\$70,000.00	
Jueces de la Suprema Corte de Justicia	RD\$50,000.00	
Jueces de la Junta Central Electoral	RD\$50,000.00	
Procurador General de la República	RD\$50,000.00	
Presidente del Senado	RD\$50,000.00	
Presidente Cámara de Diputados	RD\$50,000.00	
Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo	RD\$50,000.00	
Secretarios de Estado y Funcionarios de Igual Jerarquía	RD\$50,000.00	
Directores Generales de Organismos Recaudadores	RD\$45,000.00	
Directores Generales y Nacionales	RD\$30,000.00	
Sub-Directores Generales	RD\$25,000.00	

Nota: US\$1:00, no disponible

El mismo Decreto instruye a los Directores de la ONAP, ONAPRES y ONAPLAN para que de acuerdo con las disposiciones del Art. 14 de la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa procedan de inmediato a efectuar un estudio salarial que comprendiera todos los demás cargos de la administración pública como comprendidos en dicho Decreto.

Varios Decretos se dictaron para procurar la mejoría de los salarios públicos: el Decreto 446-96 del 17 de septiembre del 1996 incrementó las pensiones de los miembros retirados de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en un 40%.

Decreto No. 77-99 del 14/02/97 que incrementa el salario mínimo de \$ 1,014.00 a \$ 1,500.00 mensuales; un aumento de \$500.00 a los servidores que devengaban sueldos entre RD\$ 1,100.00 y RD\$ 2,000.00 y un 25% a los servidores que devengan salarios a partir de RD\$ 2,001.00 en adelante. Asimismo mediante Decreto 78-97 del 14 de febrero del 1997 se dispuso el aumento de los sueldos a los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

Como puede observarse el método elegido para aumentar los salarios mantiene los niveles de inequidad en las estructuras de sueldos.

Decretos sucesivos incrementaron los salarios de los profesionales de la salud, del sector agropecuario, profesores y funcionarios del ministerio público.

Pese al significativo mejoramiento de los salarios públicos efectuados en los altos funcionarios públicos, aún tienen vigencia las conclusiones del estudio que sobre la situación salarial realizaron la ONAP; la ONAPRES y la ONAPLAN, por mandato del Decreto No. 485-96 del 2 de octubre del 1996, las cuales fueron fundamentalmente, y de acuerdo a los estudios realizados, lo siguiente:

1º La inexistencia de un sistema equitativo de remuneración en la administración pública debido a, entre otros factores a:

- a) Aplicación limitada de un sistema de clasificación y de valoración de cargos que ordene y unifique los mismos en base a la complejidad, responsabilidad y experiencia exigida a sus ocupantes.
- b) No-vigencia de una escala salarial racional y equitativa para los diferentes niveles que conforman la administración pública, a excepción de los de libre nombramiento y remoción.
- c) Discrecionalidad de los titulares de los diferentes organismos del aparato gubernamental en la asignación y modificación de los salarios.
- d) Incumplimiento de las disposiciones de la Ley Orgánica de Presupuesto No. 531 de diciembre del 1969, la cual dispone en su Art. 62 que anualmente las entidades públicas propondrán al Poder Ejecutivo las escalas de remuneraciones que regirán para el año siguiente para sus funcionarios, las cuales deberán ser previamente evaluadas por la ONAP.
- e) Práctica institucionalizada de conceder completivos salariales a empleados que perciben sueldos fijos.
- f) Posibilidad de las entidades públicas de algunos sectores como salud y obras públicas de utilizar recursos extra presupuestarios para el pago de salarios, sin el debido conocimiento de las autoridades de control financiero y administrativo.

2º El sistema actual de remuneraciones presenta diferencias salariales significativas entre los diferentes sectores, veamos el cuadro No. 6, a manera de ejemplo, las siguientes informaciones:

**Cuadro No. 6
Rango de Salarios Mínimos, Promedios y Máximos de los Empleados Públicos**

GRUPO V: PROFESIONALES CON GRADO ACADÉMICO			
Institución	Mínimo	Promedio	Máximo
Secretariado Técnico de la Presidencia	1,825.00	5,591.00	15,334.00
Secretaría de Estado de Interior y Policía	1,437.00	3,199.00	5,402.00
Fuerzas Armadas y Policía Nacional	1,014.00	2,137.00	3,600.00
Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	1,560.00	5,360.00	9,000.00
Secretaría de Estado de Finanzas	1,014.00	4,566.00	18,963.00
Secretaría de Estado de Educación	6,509.00	8,097.00	10,381.00
Secretaría de Estado de Salud Pública	1,206.00	4,468.00	9,700.00
Secretaría de Estado de Educación Física y Recreación	1,014.00	1,691.00	3,264.00
Secretaría de Estado de Trabajo	1,014.00	3,041.00	6,000.00
Secretaría de Estado de Agricultura	4,560.00	6,335.00	10,200.00
Secretaría de Estado de Obras Públicas y Com.	1,116.00	3,648.00	11,200.00
Secretaría de Estado de Industria y Comercio	1,291.00	2,373.00	8,366.00
Secretaría de Estado de Turismo	6,000.00	10,666.00	16,000.00
Procuraduría General de la República	2,000.00	7,000.00	12,000.00
Contraloría General de la República	3,960.00	5,890.00	8,000.00
Secretaría Administrativa de la Represidencia	1,014.00	2,868.00	12,240.00
PROMEDIO PONDERADO	2,283.00	4,808.00	9,978.00

Fuente: Diagnóstico sobre la Situación Salarial de la Administración Pública, ONAP/ONAPRES/ONAPLAN 1996.

Aunque los datos corresponden al año 1996, la situación de distorsión e irregularidad se mantiene al día de hoy ya que la mayoría de los incrementos salariales del año 1997 se hicieron en base a porcentajes sin realizar una nivelación previa de los salarios. Como en la mayoría de los países de la región, los salarios del sector financiero (SEF) son los más elevados.

3º Un número significativo de empleados poseen designaciones (nomenclaturas) que no se corresponden con el título del cargo de desempeño. Esto obedece al limitado control de la ONAP y los organismos encargados de materializar los nombramientos (Secretariado Administrativo de la Presidencia, Contraloría y Presupuesto).

Dentro de los beneficios extrasalariales de la administración pública dominicana, el más frecuente, pero no de tipo universal, es el seguro médico, en el cual, por lo general el servidor paga un porcentaje de la cotización y el otro la entidad pública.

Finalmente, se concluye que la relación entre la estructura salarial y la valoración de los puestos de trabajo es nula, pues aunque existe un Manual General de Cargos, el mismo responde de manera limitada a la realidad, además su implantación no se ha concretizado y no se elaboraron las escalas para traducir a salarios la puntuación contenida en las descripciones de puestos.

Los sectores que registran menos distorsiones son aquellos que tradicionalmente han estado representados por gremios, como son salud pública y educación, para ellos rigen escalas normalmente definidas en base a la antigüedad en el servicio y la especialidad.

GESTIÓN DE DESARROLLO

La normativa relativa a la formación del personal público está contenida en el Art. 21 de la Ley 14-91 y 93 al 101 del Reglamento de Aplicación 81-94. Mediante estas disposiciones se crea el Sistema Nacional de Adiestramiento con el objetivo de promover la formación profesional, capacitación y perfeccionamiento de los servidores públicos y de los ciudadanos interesados en ingresar a la administración pública.

El Reglamento de Aplicación de la Ley integra el Sistema Nacional de Adiestramiento con los siguientes órganos:

- a) La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP)
- b) El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
- c) El Instituto de Capacitación Tributaria (INCAT)
- d) Las Oficinas de Personal de las instituciones públicas; y
- e) Los Comités y unidades de programación y capacitación de servidores públicos.

El INAP, a pesar de que fue creado mediante el Reglamento 81-94, el mismo comenzó a funcionar en el año 1999.²²

La función de capacitación en el sector público a nivel de las instituciones ha alcanzado un desarrollo reducido, una de las limitantes de mayor relevancia es la escasez de recursos

²² Antes de la creación del INAP, la capacitación de servidores públicos era responsabilidad del Departamento de Adiestramiento de la ONAP.

económicos para financiar los eventos de capacitación, teniendo que limitarse a la oferta del INAP. El área financiera cuenta, desde hace varias décadas con el INCAT el cual desarrolla programas de capacitación diseñados en base a las necesidades del sector financiero y tributario.

El plan de desarrollo formativo para el personal incorporado a la Carrera Administrativa, esta pendiente de ser estructurado.

En sus dos años de gestión el INAP ha capacitado un total de 8,928 servidores públicos en las áreas de gestión pública, calidad y servicio, gerencia y supervisión, desarrollo organizacional, eficiencia y efectividad, personal social, guías turísticos y otros.

El INAP cuenta con un Centro de Educación a Distancia (CED) el cual forma parte de la Red Global de Aprendizaje para el Desarrollo, auspiciada por el Banco Mundial. Este recurso permite conectar a veintiocho (28) países de la red en tiempo real y de manera interactiva. Este Centro cuenta con la más alta tecnología para la capacitación virtual.

A través del CED el INAP ha realizado cursos, diálogos globales y diplomados con la participación de varios países sobre temas de importancia en los cuales han participado 747 servidores públicos y personas del sector privado.

La capacitación ofertada por el INAP y anteriormente por la ONAP a los servidores públicos no ha sido diseñada en base a la determinación de las necesidades sino más bien a requerimiento de las instituciones.

El INAP y la ONAP han suscrito una serie de acuerdos interinstitucionales con organismos nacionales e internacionales entre los cuales citamos:

- ?? Acuerdo de Cooperación con la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FCS) de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) para becar a bachilleres interesados en estudiar la carrera de Administración Pública en esa Universidad, los cuales harían pasantías en las instituciones del sector público.
- ?? Convenio con la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) de España para la Maestría a Distancia en Gerencia Pública que imparte la Universidad de Educación a Distancia (UNED) de España.
- ?? Convenio con el Instituto Tecnológico de Monterrey (TEC) a través del Banco Mundial para la realización de diplomados en desarrollo social, municipal, ética pública y finanzas públicas.
- ?? Convenios con entidades del sector salud, financiero y otros para la realización de programas de formación en el área gerencial.

Alrededor de un centenar de servidores públicos han sido favorecidos con los programas de los diferentes convenios para estudios de post-grado.

Aunque la Ley estructura el Sistema Nacional de Adiestramiento, su órgano normativo, el Consejo Académico, integrado por los titulares de las entidades que integran el sistema, con

funciones de programación, evaluación y coordinación de las políticas de formación, capacitación y adiestramiento, nunca se ha integrado.

No existen mecanismos formales o planes estructurados a través de los cuales se pueda organizar la capacitación inicial o de acceso de los servidores que ingresarán a la administración pública.

En vista de que los procesos de evaluación no han sido implantados, la capacitación ofrecida por el Sistema no puede tener como fin cubrir los déficits de rendimiento, más bien podrían contribuir al desarrollo del crecimiento profesional de los servidores.

GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES

La gestión del clima organizativo ha sido practicado tímidamente en las entidades públicas dominicanas.

La Ley de Servicio Civil y su Reglamento consagran un régimen de derechos a favor de todos los funcionarios y empleados de los organismos dependientes directamente del Poder Ejecutivo a los cuales nos referiremos a continuación.

?? Derecho al pago de una indemnización económica.

El Art. 28 de la Ley establece que “los empleados de carrera y aquellos con diez (10) años o más de servicio ininterrumpidos en la Administración Pública, y que no califiquen para recibir la correspondiente jubilación, que sean separados del servicio en forma injustificada o por haber sido suprimido su cargo, tendrá derecho a recibir una indemnización económica equivalente al sueldo de un (1) mes por cada año de trabajo o fracción superior a seis (6) meses, sin que pueda exceder del salario de un año. Dicha indemnización será pagada inmediatamente con cargo al presupuesto del organismo que produjo la separación del servicio, en base al monto nominal del último sueldo devengado”.

Los fondos para el pago de indemnizaciones fueron incluidos por primera vez en el presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos del año 1992.

Para dar cumplimiento a estas y otras disposiciones la ONAP creó en el año 1994 la Unidad de Quejas y Reclamaciones bajo la dependencia de la Consultoría Jurídica. Posteriormente, en el año 1999, se elevó a categoría de Departamento bajo la denominación de Departamento de Relaciones Laborales con la finalidad de que asumiera, además de las funciones que venía desarrollando, la de velar por la adopción de un sistema de beneficios e incentivos para los empleados públicos. Esta unidad, evacua consultas sobre las disposiciones de la Ley y su Reglamento, desarrolla actividades de mediación, conciliación en las Comisiones de Personal y orientación a los servidores y entidades públicas. Atiende un promedio de 50 personas diariamente.

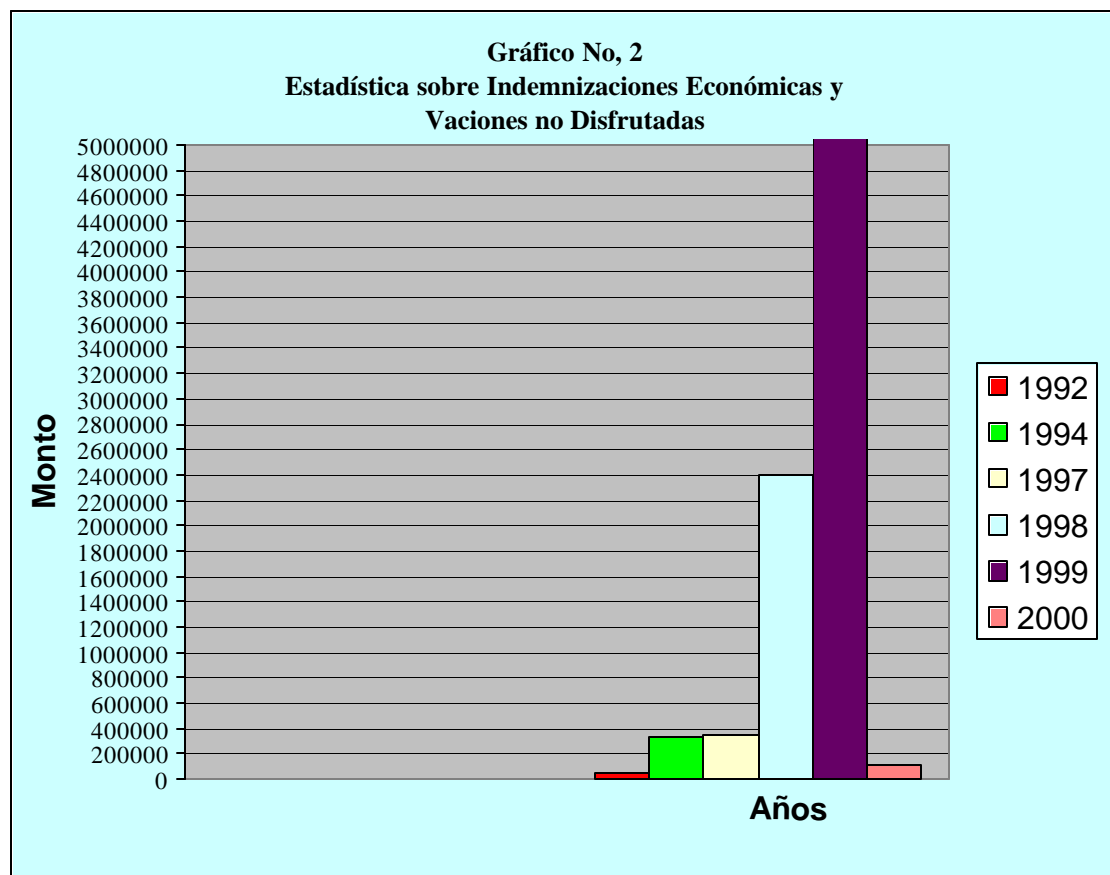
Desde el mes de septiembre del año 2000 el promedio anual de emisión de opiniones sobre pago de indemnizaciones económicas y vacaciones es de 450 casos, continuando su crecimiento, pues al primer cuatrimestre del año 2001 atendió a unas 1,500.²³ Se conocen alrededor de 40 casos mensuales en Comisiones de Personal, también en aumento.

²³ Esto se debe a los despidos ocasionados por el nuevo Gobierno Constitucional 2000-2004.

Según informaciones publicadas en el Boletín Informativo ONAP Informa N° 3 abril – junio 2001, el Departamento de Relaciones Laborales de la ONAP ha emitido opiniones favorables para los servidores públicos de 57 instituciones por un monto total de RD\$90,206,748.43²⁴ noventa millones doscientos mil setecientos cuarenta y ocho pesos con cuarenta y tres centavos por concepto de indemnizaciones económicas y vacaciones no disfrutadas solicitadas por 1,969 servidores que fueron separados de sus cargos de manera injustificada. Muchos de los casos fueron decididos en Comisiones de Personal, ya que las instituciones no reconocían los derechos adquiridos por los servidores de acuerdo a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Las estadísticas disponibles de pago de indemnizaciones y vacaciones no disfrutadas, al año 2000 según informaciones ofrecidas por la ONAPRES son las siguientes:

1992	RD\$48,000.00;
1994	RD\$336,000.00;
1997	RD\$341,102.00;
1998	RD\$2,395,789.94;
1999	RD\$12,622,213.09;
2000	RD\$ 109,729.10



²⁴ De esta suma se desconoce cuantas han sido pagadas.

ANÁLISIS ORGANIZATIVO DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS

?? Derecho a Organizarse.

El artículo 30 de la Ley 14-91 de la República Dominicana señala que: “los empleados públicos tienen derecho a organizarse, conforme lo establece la Constitución de la República, y a ejercer las acciones que derivan de tal prerrogativa, excepto aquellas que les están prohibidas por Ley”. Según el párrafo de dicho artículo las organizaciones de servidores tienen los fines siguientes: defender y proteger los derechos que la Ley y los reglamentos les conocen; procurar el mejoramiento profesional, cultural y social de sus miembros; representar a sus miembros en los organismos administrativos y jurisdiccionales competentes, dar asesoramiento y asistencia; y constituir, financiar y administrar, conforme a las normas vigentes, fondos de asistencia, cooperativas, etc.

En fecha 23 de noviembre del 2001, la Oficina ONAP aprobó el Instructivo para la Constitución y Funcionamiento de las Asociaciones de Servidores Públicos, con el objetivo de facilitar su proceso de formación y constitución.

Una organización que ha jugado un papel preponderante en la difusión de la Ley de Servicio Civil es la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE).

? Derechos Generales y Especiales de los Servidores Públicos.

Los derechos generales y especiales de los servidores públicos están contenidos en los Arts. 132 y 133 del Reglamento de Aplicación de la Ley No. 81-94.

Resaltaremos el establecido en el literal d): “Ejercer los recursos oficialmente establecidos, en los casos de sanciones disciplinarias y otras acciones que afectan sus legítimos intereses y otras acciones sean conocidas sus reclamaciones en los plazos y formas indicadas”.

El Sistema de Servicio Civil ha instituido las Comisiones de Personal, en cada organismo público (Art. 9 de la Ley) con atribuciones de instancia de conciliación en su jurisdicción para dilucidar, sin menoscabo del proceso contencioso-administrativo que norma la Constitución de la República para estos casos, los asuntos atinentes a períodos de prueba, condiciones de trabajo, evaluaciones de desempeño, traslados, régimen disciplinario y otras acciones de personal que interesen a cada empleado.

Cada Comisión de Personal está integrada por el Director de la ONAP; un representante del Titular de la institución donde labora el empleado y un representante del empleado, designado por éste o su entidad asociativa.

La Comisión de Personal es una instancia muy utilizada por los servidores públicos y con muy buenos resultados. De un total de 224 reuniones de Comisiones de Personal efectuadas en el año 2001 en 165 (74%) de ellas se concilió y en 48 (21%) no se concilió; 11 desistieron.²⁵

El empleado, que no llegue a conciliar en la Comisión de Personal y desee elevar su caso al Tribunal Superior Administrativo deberá elevar previamente un recurso jerárquico.

²⁵ Proporcionados por el Dpto. de Relaciones Laborales de la ONAP.

El “Recurso Jerárquico” es la acción interpuesta por un servidor público ante la instancia superior a la que toma la decisión impugnada, para que la revoque, modifique o deje sin efecto.

El Art. 31 del Reglamento 81-94 dispone que: “La Cámara de Cuentas en funciones de Tribunal Superior Administrativo, según lo dispone el artículo 10 de la Ley, es el órgano instituido para conocer de los conflictos surgidos entre el Poder Ejecutivo y sus empleados y funcionarios civiles, con motivo de aplicación de la Ley y el Reglamento cuando previamente se haya agotado el recurso jerárquico”.

La Cámara de Cuentas en funciones de Tribunal Superior Administrativo, es competente para conocer de las acciones contencioso-administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre el Poder Ejecutivo y sus funcionarios y empleados civiles, con motivo de la Ley Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Existen experiencias, aunque no muy numerosas de casos elevados al Tribunal Superior Administrativo cuyas decisiones, en la mayoría de los casos, han sido favorables a los empleados.

??Derecho a la protección y asistencia / principios del Derecho Internacional.

El Art. 29 de la Ley 14-91 dispone que “con la finalidad de que los miembros del Servicio Civil y Carrera Administrativa tengan la protección y asistencia que les reconocen los principios del derecho internacional, de los cuales el Estado Dominicano es signatario, se adecuará la legislación social vigente en el país a los tratados, recomendaciones y resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo sobre las condiciones de empleo, seguridad social y conquistas económicas, así como otras normas que se consideren pertinentes”.

?? Seguro de Vida, Cesantía e Invalidez.

Los funcionarios y empleados públicos tienen derecho a un seguro de vida, cesantía e invalidez, de acuerdo a las previsiones de la Ley No. 82 del 22/11/66 y sus modificaciones. Este ha sido instituido para todo servidor público, que preste un servicio permanente, sin importar su modo de contratación y en qué sector trabaja (administración centralizada, descentralizada o autónoma). Este seguro es administrado por el Instituto Nacional de Auxilios y Viviendas (INAVI).

Actualmente el país se encuentra en proceso de implantación de un nuevo Régimen de Seguridad Social.

No se pudo obtener datos sobre experiencias de prácticas de salud laboral.

Por lo general en las instituciones públicas dominicanas no existen mecanismos formales para la comunicación que permitan conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones de los empleados.

Existen medios eficaces para la solución de los conflictos entre los empleados y la administración, excepto que no son de conocimiento masivo por parte de la empleomanía pública. Una de las estrategias utilizadas por la ONAP, según se nos informara, es la promoción para la creación de Asociaciones de Servidores Públicos, con el objetivo de que

además de servir de vehículos de difusión sobre los deberes y derechos de sus miembros los representen en los organismos administrativos y jurisdiccionales competentes.

ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS

La Ley y su Reglamento establecen todo un sistema de organización técnico-administrativo del servicio civil. Erige al Presidente de la República como la máxima autoridad del sistema, en su condición de jefe de la administración pública, confiriendo a los Secretarios de Estado y demás ejecutivos de la administración, la responsabilidad de ejecutar y de evaluar las políticas referentes a la gestión de recursos humanos del ámbito del Poder Ejecutivo.

A continuación mencionaremos los órganos que integran dicho sistema y sus principales responsabilidades:

?? **Órgano Central**

Como órgano central del Servicio Civil es instituida la ONAP, creada por la Ley No. 55 del 22 de noviembre de 1965, dentro del Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa.

La Ley también crea aquellos órganos llamados a prestar una función asesora a la propia ONAP, como lo es el Consejo Nacional de Servicio Civil y aquellos encargados de la ejecución de las políticas de administración de personal en las distintas dependencias del Estado, como son las Oficinas de Personal. En estas últimas descansa la mayor responsabilidad en la importante fase del desarrollo integral del sistema, incluyendo la fase de formación profesional y adiestramiento en servicio.

La ONAP, con una dotación de personal de alrededor de 200 efectivos, posee una estructura organizativa con las áreas básicas de auditoría y Gestión de Recursos Humanos; Relaciones Laborales; Carrera Administrativa; Desarrollo Organizacional y Reclutamiento, Selección y Evaluación de Personal. Dichos órganos cuentan con el staff técnico y administrativo necesario para el desarrollo de sus actividades.

Según se nos informara, al inicio de la gestión del nuevo Gobierno, su personal fue fortalecido con la contratación de alrededor de 80 profesionales los cuales fueron adiestrados en los procedimientos de incorporación de servidores públicos.

El órgano central posee la suficiente autonomía, para desempeñar adecuadamente su papel, ya que la Ley lo faculta para poder emitir resoluciones relacionadas al servicio civil, dentro del marco de su competencia.

Una situación que es preciso destacar es la doble dependencia del Director de la ONAP; según la Ley Núm. 55 de creación del Secretariado Técnico de la Presidencia, la ONAP depende del Secretariado Técnico de la Presidencia, no obstante el Art. 7 de la Ley dispone que su titular funcionará bajo la dirección inmediata y exclusiva del Presidente de la República, ante quien será responsable único. Este pase directo al Despacho del primer Ejecutivo se convierte en una ventaja indiscutible para la materialización de ciertas decisiones en el ámbito del Servicio Civil.

En el período 1998-2000 tanto la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) como las Oficinas de Personal fueron sujeto de un Plan de fortalecimiento institucional, la

primera se dotó de la estructura funcional antes mencionada y unido a esta desarrolló su capacidad resolutoria para dictar los instructivos procedimentales que habrían de permitir la implantación de los diferentes sub-sistemas de gestión de recursos humanos.

Dos factores fueron determinantes en el liderazgo institucional alcanzado por la ONAP a partir de ese período, el apoyo político traducido en la aprobación de los diferentes decretos presidenciales que dieron reinicio a la incorporación de servidores a la Carrera Administrativa, entre los que se destacan el No. 75-99 que declaró de alto interés nacional la implantación con todo su rigor de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, referido anteriormente, el amplio programa de difusión sobre la implantación de la Ley en el cual se destacan las charlas masivas dirigidas al personal de la administración pública y el programa de difusión de material informativo.

Esta pieza jurídica definía una estrategia de implantación acorde con las exigencias de los nuevos tiempos.

?? **Oficinas de Personal**

La implantación del Servicio Civil es un proceso sumamente complejo, de profundas connotaciones políticas, jurídicas, económicas, administrativas y educativas; por ello su desarrollo demanda el consenso de órganos especializados, ya que cada rama o sector de la administración pública tiene características técnicas y administrativas propias. Atendiendo a esto, el legislador instituyó las Oficinas de Personal de las dependencias del Poder Ejecutivo como órganos de coordinación y enlace con la ONAP, en el desarrollo del sistema.

El artículo No. 28 del Reglamento 81-94 de Aplicación de la Ley establece las funciones a ser desarrolladas por las Oficinas de Personal.

Una de las estrategias que corresponde destacar en este punto es la contenida en el Art. 6 en el referido Decreto Núm. 75-99, que disponía la incorporación de los puestos de Encargados de Personal de las instituciones de la administración pública centralizada. Bajo un riguroso proceso de evaluación, el que incluyó la participación de los diferentes actores sociales constituidos en Comisión Ad-Hoc, se incorporó a la Carrera Administrativa a la mayoría de los Encargados de las Oficinas de Personal.

La ONAP estructuró y aplicó un apretado programa de capacitación de los Encargados de Personal en las diferentes áreas de gestión de recursos humanos y en la normativa emitida por la vía de los instructivos procedimentales.

Otra estrategia importante llevada a cabo en el año 1999 fue la edición; por parte de la ONAP de un Manual para la Organización de las Oficinas de Personal, aprobado mediante Resolución No. 9-99 del 9/6/1999.

El Manual, aún vigente contiene tres modelos de organización, diseñados en base a criterios de tamaño, cobertura y complejidad de las funciones del organismo donde se estableciera la Oficina de Personal.

En base a los perfiles de los puestos contenidos en dicho Manual se seleccionaron los integrantes de las Oficinas de Personal bajo la supervisión del Departamento de Auditoría y Gestión de Recursos Humanos de la ONAP.

El papel preponderante que jugaron las Oficinas de Personal en el pasado reciente pasó a un segundo plano con la modalidad de incorporación que llevan a cabo las nuevas autoridades, pues se organizó una oficina desconcentrada de la ONAP en cada Secretaría de Estado donde opera el personal correspondiente a la ONAP (coordinadores, jefes de proyecto y analistas), quienes llevan a cabo todas las tareas que supone el proceso de incorporación.

VI. ÍNDICES DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL

Para elaborar los índices solicitados en el “marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil”, se realizó una encuesta en cinco secretarías de Estado (Educación, Trabajo, Juventud, Deportes y Finanzas) en la cual se entrevistó a los Directores de Recursos Humanos.

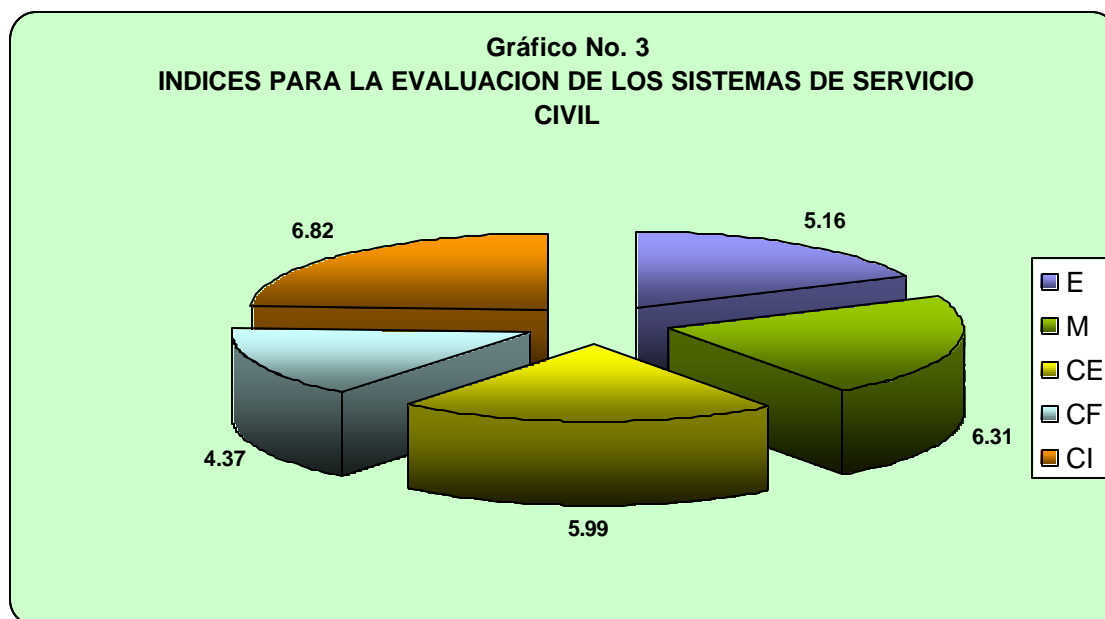
Se elaboró un instrumento a partir de la Lista de Comprobación de Puntos Críticos que aparece en el anexo 6 del referido marco analítico.

Otro método auxiliar, utilizado fue el panel de expertos integrado por los Señores Lic. Hilda Peralta, Encargada de Seguimiento del Proyecto de Incorporación a la Carrera Administrativa del Sector Finanzas; el Ing. Pablo Silverio, Ex Director del Registro Nacional de Servidores Públicos y la Lic. María del Carmen Lugo, directora del Departamento de Reclutamiento, Selección y Evaluación del Desempeño de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP).

La valoración efectuada por los expertos que integraron el panel, no varió significativamente el resultado de la ponderación dada por el equipo de ALEPH.

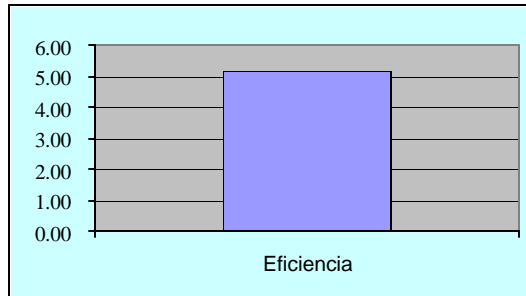
Es importante destacar que el establecimiento de comparaciones de los índices no fue posible realizarse. La Red de Transparencia y Gestión se comprometió, en la reunión de Buenos Aires, a facilitar informaciones sobre países que contaran con índices de servicio civil, más esa información no estuvo disponible al momento de elaboración de este informe.

A continuación se muestran en el gráfico No. 3, los resultados obtenidos de los índices de eficiencia (5.16); Mérito (6.31); Consistencia Estructural (5.99); y, Capacidad Funcional (4.37). Es importante señalar la imposibilidad que tuvo el equipo de realizar análisis comparativos con relación a otros países de la región, pues los datos que iba a suministrar la coordinación general de los Estudios no estuvieron disponibles a la fecha de entrega del presente informe.



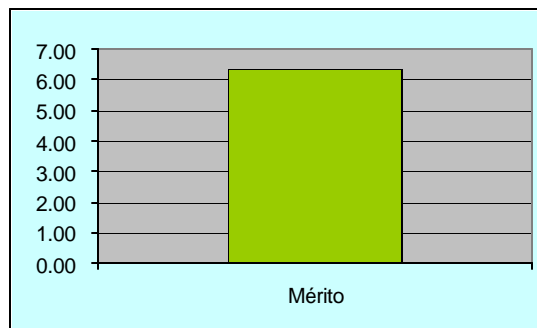
6.1 EFICIENCIA

Eficiencia: 5.16²⁶



6.2 MÉRITO

Mérito: 6.31



6.3 CONSISTENCIA ESTRUCTURAL

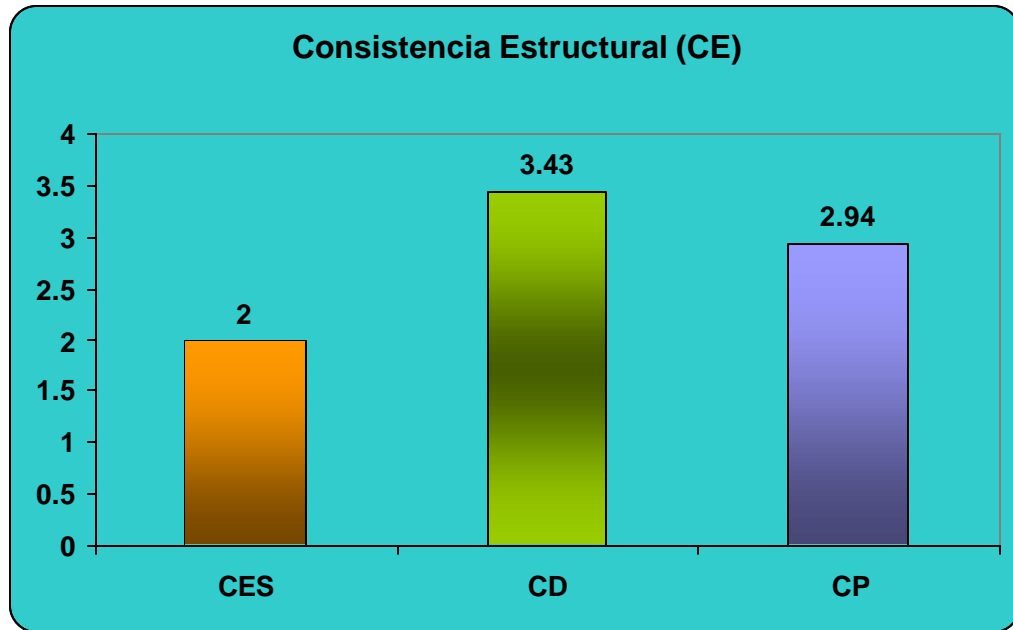
Consistencia Estructural: 5.99

?? Coherencia estratégica: 2

?? Consistencia directiva: 3.43

?? Consistencia de otros procesos: 2.74

²⁶ Apuntamos, nueva vez, la imposibilidad que tuvo el equipo de realizar análisis comparativos con relación a otros países de la región, pues los datos que iba a suministrar la coordinación general de los Estudios no estuvieron disponibles a la fecha de entrega del presente informe.



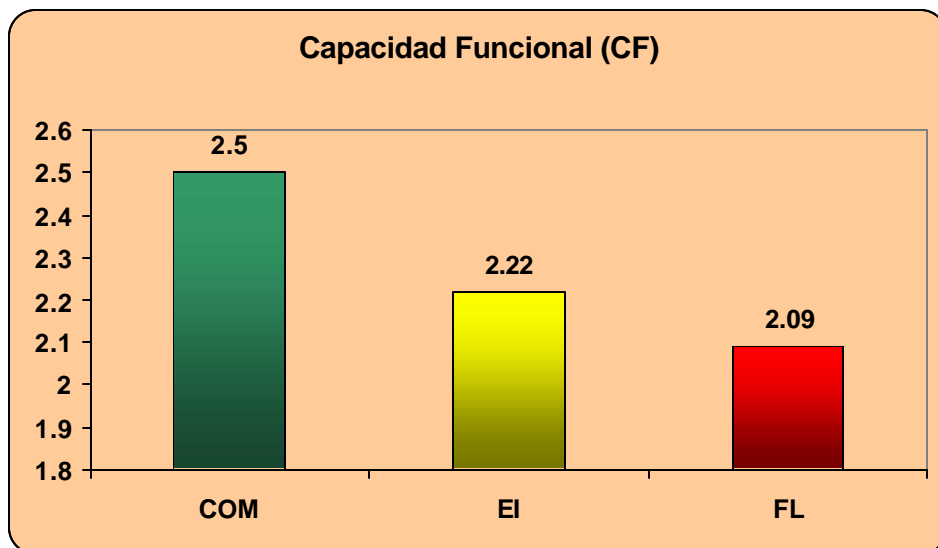
6.4 CAPACIDAD FUNCIONAL

Capacidad Funcional: 4.37

??Competencia: 2.22

??Eficiencia incentivadora: 2.22

??Flexibilidad: 2.09



Los valores máximos de referencia correspondientes a los índices 3 (consistencia estructural) y 4 (capacidad funcional), no aparecen en la tabla de valores máximos de referencia (anexo 4 del Marco Analítico) por lo que los mismos fueron calculados mediante la sumatoria de los valores de los sub-índices.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 CONCLUSIONES

- ?? Los esfuerzos de los dominicanos por la vigencia de una efectiva regulación de la función pública datan desde el 1821 y del mismo advenimiento de la República en 1844, sin embargo, habiéndose institucionalizado en 1916, en ocasión de la primera intervención armada de los Estados Unidos y siendo los pioneros en el Continente.
- ?? El desarrollo del Servicio Civil dominicano se ha visto limitado por nuestro desarrollo histórico el cual se ha caracterizado por regímenes dictatoriales con gobernantes con una cultura de administración basada en el poder personal y en el autoritarismo.
- ?? Desde el año 1991, el estatuto que regula la función pública dominicana, Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa por tener la característica de 'Ley Marco', facilita la auto renovación permanente y la flexibilización de las prácticas de gestión.
- ?? El marco jurídico que sustenta el Servicio Civil dominicano contiene los elementos técnicos necesarios para modernizar los diferentes procesos de la gestión de recursos humanos públicos.
- ?? La gradualidad en la implantación del Sistema de Carrera Administrativa permite convertirla en una estrategia de desarrollo y profesionalización del personal civil del Poder Ejecutivo.
- ?? La planificación de los recursos humanos públicos es un proceso que se ve ocasionalmente en la gestión pública de la República Dominicana, situación que se ve influenciada por una limitada cultura de planificación y de visión, y por la existencia de un sistema de información que provee limitadas informaciones cualitativas y cuantitativas sobre los recursos humanos.
- ?? Los esfuerzos realizados con la ejecución del Censo Nacional de Servidores Públicos y la creación del Registro Nacional de Servidores Públicos, en el año 1997, resultaron insuficientes para dotar a la Administración Pública de un sistema informático de recursos humanos que provea informaciones cuantitativas y cualitativas de la empleomanía pública para apoyar los procesos de planeación de recursos humanos.
- ?? El art. No. 36 del Reglamento de Aplicación de la Ley de Servicio Civil y la Ley Orgánica de Presupuesto disponen que en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos públicos deberá incluirse, cada año, una relación completa de las clases de puestos con indicación de los sueldos, del personal necesario para el desempeño del cometido institucional. No obstante, es este Estudio no puedo identificarse, que esta práctica se haya llevado a cabo.
- ?? La clasificación de puestos existentes evidencia incoherencias con el régimen salarial existente, existe una gama de manuales con descriptivos de puestos: El Manual General de Cargos Civiles Clasificados, el Manual de Cargos Comunes Clasificados, los Manuales Sectoriales e Institucionales, etc. sin que exista integración entre los mismos.
- ?? El uso de procesos técnicos en el subsistema de Gestión del Empleo para reclutar el personal ingresante al régimen de Servicio Civil, salvo escasas excepciones, es aún limitado.
- ?? Actualmente los requisitos de ingreso a la Carrera Administrativa del personal en servicio han sido reducidos y el proceso masificado, sin que el mismo le de prioridad a los cargos técnicos de la Administración.

- ?? El registro de experiencias de evaluación del desempeño en la Administración Pública Dominicana es inexistente, pese a la aprobación del instrumento y a la normativa para su aplicación.
- ?? La escala salarial o sistema de remuneración vinculado a la clasificación existe, básicamente, para los altos funcionarios públicos, de libre nombramiento y remoción.
- ?? Los salarios de los diferentes niveles de la Administración presentan grandes distorsiones, debido, a la inexistencia de una política coherente aplicable y al limitado control de la ONAP y de los organismos de control administrativo y financiero.
- ?? El Instituto Nacional de Administración Pública cuenta con una infraestructura tecnológica de punta, el Centro de Educación a Distancia, el cual forma parte de la Red Global de Aprendizaje para el Desarrollo, auspiciado por el Banco Mundial, el cual permite conectar a 28 países de la red, en tiempo real y de manera interactiva lo que se constituye en una facilidad extraordinaria para los eventos formativos.
- ?? La gestión del desarrollo excluye programas de capacitación basados en la detección de necesidades de capacitación, del mismo modo, el país adolece de un plan nacional que oriente las actividades de capacitación. Sin embargo, cabe precisar el interés del INAP y de la ONAP en la organización y ejecución de programas formativos de postgrados dirigidos a funcionarios públicos.
- ?? La ONAP muestra un gran interés en promover la formación de asociaciones de empleados públicos como medio de la difusión de la normativa relacionada a los derechos y los deberes de los servidores públicos.
- ?? La ONAP, como órgano central de servicio civil tiene potestad para actuar con autonomía y para emitir resoluciones. Esta potestad a veces se ve limitada, por el apoyo político requerido para toma de decisiones de mayor relevancia.
- ?? Las oficinas de personal en la gran mayoría de las instancia centralizadas, muestran deficiencias de personal calificado y de dotación de recursos tecnológicos para el desarrollo de los subsistemas.

7.2 RECOMENDACIONES

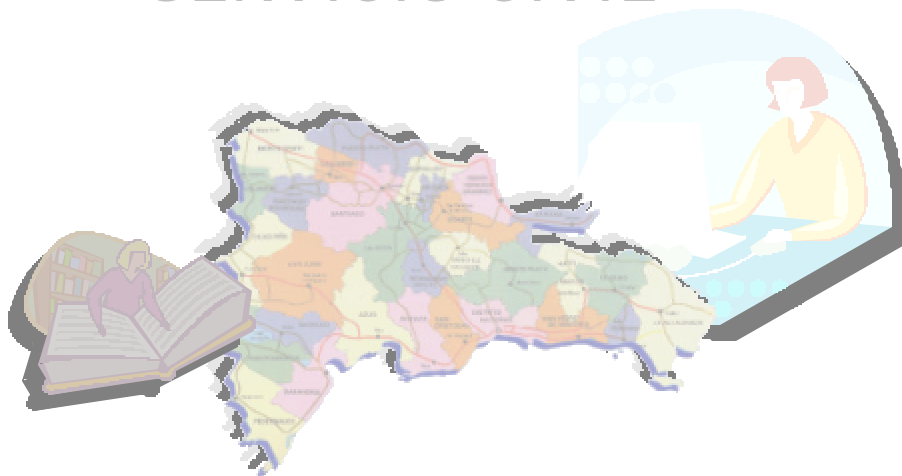
- ?? Mantener la gradualidad en el Sistema de Servicio Civil, garantizando que la incorporación de las entidades públicas a la carrera, se realice a través de procesos previos de reformas sustantivas (de ser necesario) y de una racionalización estructural que incluyan análisis estratégicos sobre el cumplimiento de su misión y objetivos.
- ?? Viabilizar que las instancias competentes desarrollen estrategias que aseguren que la Carrera Administrativa sea concebida como una oportunidad, más que como un mecanismo para la estabilidad y la permanencia.
- ?? Desarrollar mecanismos que permitan la descentralización de todos los procesos de gestión de recursos humanos, fortaleciendo la capacidad de gestión de las oficinas de personal a través de la profesionalización de su personal, de la dotación de recursos tecnológicos apropiados y la capacitación en el conocimiento de la normativa del Servicio Civil.
- ?? Sobre la base del análisis estratégico de las entidades, hacer obligatorio, mediante decreto presidencial, la elaboración de planes estratégicos que incluyan la determinación de necesidades de los recursos humanos y vincularlos al proceso de formulación presupuestaria.
- ?? Implementar el mecanismo de control de nombramientos establecido en el derogado decreto 24-00 del 2000, sobre el Régimen de Selección del personal ingresante a la Administración Pública, no comprendido en la Carrera Administrativa, en coordinación

con la Secretaría Administrativa de la Presidencia y la Contraloría General de la República, que ya estuvo en funcionamiento, para fortalecer el proceso de selección.

- ?? Actualizar la base de datos del Registro de Servidores Públicos y diseñar un sistema informático de recursos humanos que provea las informaciones requeridas para el proceso de planificación.
- ?? Procurar un mecanismo que permita dar cumplimiento a la disposición de la Ley orgánica de Presupuesto y el Reglamento de Aplicación de la Ley, en lo relativo a la elaboración de las listas de requerimientos de los puestos anualmente, garantizando que se vincule a la clasificación existente.
- ?? Revisar los instrumentos existentes de la clasificación de cargos y definir un sistema que permita la movilidad funcional y el diseño de una escala salarial coherente y equitativa.
- ?? Revisar el Manual General de Cargos Civiles Clasificados y el Manual General de Cargos Comunes y redefinir el Sistema de Clasificación de Cargos.
- ?? Implantar el Sistema de Evaluación del Desempeño, aprobado mediante instructivo y diseñar los mecanismos que permitan incorporar los indicadores de desempeño para la evaluación de los resultados.
- ?? Vincular la formación de los funcionarios a las necesidades detectadas en base a estudios previos, priorizando con el personal que ya está inscrito a la carrera administrativa.
- ?? Realizar una revisión a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento de aplicación a la luz de las nuevas técnicas de gestión de recursos humanos, conservando su característica de "Ley Marco".
- ?? Desconcentrar los procesos de gestión de recursos humanos en las oficinas de personal de las entidades públicas y convertir sus encargados en auditores o facilitadores de las tareas de incorporación a la Carrera Administrativa.
- ?? Incorporar prácticas de gestión del clima organizativo para fortalecer las relaciones humanas y sociales, a partir de la elaboración de mapas de clima y encuestas de doble vía.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
DIALOGO REGIONAL DE POLITICA
Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública

*EVALUACION DE SISTEMAS DE
SERVICIO CIVIL*





ANEXOS

ANEXO A

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Amaro Guzmán, Raymundo. Derecho y Práctica de la Función Pública. Publicaciones ONAP. 1996.
- Amaro Guzmán, Raymundo. Constitución Política y Reformas Constitucionales, Volumen III. Editora UASD-ONAP, 1982
- Boletín Trimestral Octubre-Diciembre 2001, Volumen VI, Números 10,11 y 12. Banco Central de la República Dominicana.
- Boletines Informativos de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), Octubre-Diciembre 2000, Abril-Junio 2001 y Enero-Abril 2002.
- Constitución Política de la República Dominicana, proclamada el 14 de agosto de 1994. Impresora Metropolitana Octubre del 2000.
- Datos Preliminares Censo Nacional de Servidores Públicos. ONAP-ONE-CPRIME-CESDEM 1996.
- Diagnóstico sobre la situación salarial en la República Dominicana. ONAP-ONAPLAN-ONAPRES, 1997.
- Directorio de Funcionarios Públicos. Edición ONAP, 2000.
- Informe de la Economía Dominicana, Enero-Marzo 2002. Banco Central de la República Dominicana Mayo 2002.
- Informe de Ejecución Presupuestaria, año 2000. Oficina Nacional de Presupuesto.
- Instructivo para la Constitución y Funcionamiento de las Asociaciones de Servidores Públicos. Ediciones ONAP, 2001.
- Instructivo de Incorporación de Empleados a la Carrera Administrativa. Edición ONAP 2001.
- Instructivo de Evaluación del Desempeño del Personal Civil del Poder Ejecutivo. Edición ONAP 1999.
- Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal para la Carrera Administrativa. Edición ONAP 2001.
- Peña Batlle, Manuel Arturo- Constitución Política y Reformas Constitucionales 1844-1942 Volumen II. Editora Alfa y Omega 1995.
- Manual General de Cargos Civiles Clasificados. ONAP, 1996.
- Marco Analítico para el diagnóstico de Sistemas de Servicio Civil- BID- Dialogo General de Políticas.
- Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo. Edición ONAP, 1999.
- Manual para la Organización de las Oficinas de Personal del Sector Público. Edición ONAP, Junio 1999.
- Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos del Gobierno Central, año 2001. ONAPRES.
- Salas, Eduardo. Informe Técnico para la formulación del plan estratégico para el desarrollo de una política de personal, 1998.

ANEXO B

	<p>Planificación Institucional de Sistemas de Servicio Civil Caso República Dominicana</p>	
Cuestionario sobre los Subsistemas de Recursos Humanos		
<u>Institución</u>		
<u>Sector</u>		
<u>Número de Empleados</u>		
A. Planeación de Recursos Humanos		
<p>Objetivo: “Determinar las necesidades cuantitativas y cualitativas de Recursos Humanos a corto, mediano y largo plazos, contrastar las necesidades detectadas con sus capacidades internas e identificar las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias”.</p>		
1. ¿Se determinan, regularmente, las necesidades de recursos humanos en la institución?	<input type="checkbox"/>	Sí
	<input type="checkbox"/>	No <small>Pase a la pregunta No. 14)</small>
2. ¿Con qué frecuencia y en qué período se determinan las necesidades de recursos humanos en la institución?		
3. ¿Existe un Plan Institucional diferente al Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos? (estratégico, operativo, etc.)		
4. ¿Las necesidades de personal se determinan, regularmente, en base a las prioridades y orientaciones estratégicas de la organización? ¿Cuál es el mecanismo utilizado para asegurar esta vinculación?		
5. ¿Existen mecanismos que hagan posible la adaptación flexible de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización? ¿Cuáles son?		
6. ¿La planeación de los recursos humanos se efectúa de forma cuantitativa (cuántas personas, cuanto tiempo) y de forma cualitativa (que competencias, para hacer qué cosas y en qué momento)?		

7. ¿Cuál es la unidad(es) o persona(s) responsable(es) de realizar la planeación de los recursos humanos?

8. ¿Cuál es el procedimiento que se lleva a cabo para la planeación de los recursos humanos y qué instrumentos utiliza?

9. ¿Los directivos conocen las previsiones de personal y participan en el proceso de planeación?

10. ¿Las previsiones de personal son objeto de seguimiento y actualización, de forma tal que puedan ser reajustadas a los cambios de estrategia y del entorno?

11. ¿Se toman en cuenta las disponibilidades actuales y futuras de recursos humanos? ¿A través de cuáles mecanismos se materializa éste proceso?

12. ¿Cuáles son las fuentes de información sobre las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de los recursos humanos existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizacionales y unidades?, ¿Están automatizadas?

13. ¿Las políticas e instrumentos utilizados en la planeación de recursos humanos, permiten, en general, la optimización de los efectivos, la correcta distribución de los recursos y la distribución equitativa del trabajo entre las unidades?

14. ¿Cuáles acciones se realizan para satisfacer las necesidades de recursos humanos?

15. ¿Qué medidas se toman con los excesos de personal?

16. ¿Existen déficits o excedentes significativos de personal en la institución? (detalle causas que los originan).

17. ¿Cuál es el monto mensual/anual en RD\$ pesos, destinado al pago de la nómina?

18. ¿Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de la nómina? (indicar en porcentajes).

19. ¿Se realizan procesos de redistribución de personal cuando es necesario?

B. Organización del Trabajo

Objetivo: “ Definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas, así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas, en cada caso, a desempeñarlas”.

1. ¿Existe en la Institución un Manual de Descripción de Puestos o descripciones de puestos en hojas sueltas?

Sí

No (ase a la pregunta No. 7)

2. ¿Cuál es el contenido de las descripciones de puestos? ¿Están vigentes?

3. ¿Cuál es el órgano responsable del diseño de los puestos y de su actualización?

4. ¿Los Ejecutivos de la línea participan en el proceso de diseño de los puestos y sus perfiles?
5. ¿La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados al entorno organizativo?
6. ¿Los ocupantes de los puestos cumplen con los requisitos de los perfiles? ¿Van más allá de los requisitos?
7. ¿Si no existen descriptivos de puestos, ¿cómo se define el trabajo a ser realizado por cada puesto y cómo se determinan los requisitos de la persona que habrá de ocuparlo?

C. Gestión del Empleo

Objetivo: “Gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización.”

1. ¿Cuál es la unidad o persona responsable del reclutamiento y Selección del personal? ¿Actúa con independencia en el ejercicio de sus funciones?

2. ¿Cómo se cubren las vacantes en la Institución?

Por Promoción

Por análisis de solicitudes

Por concurso interno

Por concurso externo

Otros

3. ¿ Se aplican pruebas específicas al personal que aspira ingresar o ascender a la Institución? ¿a qué niveles se aplican?

Para ingreso

Para ascenso

4. ¿Cuáles son las pruebas que se aplican? ¿Se toman en consideración?

Psicométricas

Técnicas

Otras _____

5. ¿Se investigan las referencias acerca de los candidatos?¿Cuáles son los medios utilizados?

6. ¿Qué factores se toman en consideración en las entrevistas de los candidatos?

7. ¿Posee la institución Registro o Banco de Elegibles, ¿Se actualiza periódicamente?

8. ¿Existen y se aplican mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación por sexo, etnia, cultura u origen en los procedimientos de acceso y progresión del empleo público? ¿ En qué consisten?

9. ¿Cuál es el porcentaje de los puestos de la institución que ingresa por libre designación?

10. ¿Cuáles son los medios utilizados para atraer los aspirantes a ingresar?, Son efectivos?

11. ¿La selección de personal se basa en la existencia de perfiles de los puestos a ser cubiertos?

12. ¿Cuáles son los instrumentos de selección utilizados?

13. ¿Se realiza inducción al personal de nuevo ingreso? ¿Qué alcance tiene esta actividad?¿Cuál es el procedimiento e instrumentos?

14. ¿Existe período de prueba?, ¿se realizan evaluaciones al término del mismo? ¿se toman medidas correctivas de ser necesario?

15. ¿Cuál es el índice promedio de ausentismo?

16. ¿Existen reglamentos disciplinarios? ¿Los procedimientos disciplinarios permiten corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados?

17. ¿Se efectúan despidos por partidismo político? ¿Cuál es el porcentaje aproximado?

18. ¿Se efectúan despidos por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente justificados?

19. ¿Existen áreas de trabajo donde se evidencie una excesiva rotación? (abandono frecuente de empleo).

D. Gestión del Rendimiento

Objetivo: **“Influir sobre el rendimiento de las personas en el trabajo, para alinearlos con las prioridades de la organización y mantenerlo en el nivel más alto posible, haciendo posible una mejora sostenida de la contribución de los empleados al logro de los objetivos organizativos, así como la obtención de informaciones valiosas para la toma de decisiones de GRH en diferentes campos”.**

1. ¿Se definen ordinariamente las pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, en función de las prioridades y estrategias de la organización?, ¿Quién las define?

Sólo en algunas áreas

En toda la organización

No se fijan objetivos de rendimiento

2. ¿Cuáles son los métodos de medición o rendimiento utilizados para cada área?

3. ¿Los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados? ¿Se les comunica de forma tal que facilite el logro de su implicación y compromiso?

4. ¿Los objetivos de rendimiento se fijan en el marco de planes de mejora resultantes de la evaluación del rendimiento del ciclo de gestión anterior?

5. ¿La dirección, a lo largo de la gestión, da seguimiento, apoya las mejoras del rendimiento y provee los recursos necesarios, oportunamente?

6. ¿El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperados? ¿Quién las evalúa? ¿Son percibidos por éstos como fiables y objetivos?

7. ¿Los directivos de la línea asumen un papel protagónico en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo?

E. Gestión de la Compensación

Objetivo: Gestionar el conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización otorga a sus empleados, por concepto de su contribución a los fines de la organización, mediante su trabajo.

1. ¿Existe un manual de puestos clasificados y valorados en la institución? ¿cuál es la fecha de edición?, ¿está vigente y en aplicación? (si la respuesta es negativa pase a la pregunta No. 3)

2. ¿Existe una escala salarial elaborada en función de la valoración de los puestos? ¿Se aplica? ¿En qué porcentaje? (pedir ejemplar)

3. ¿La estructura salarial y las políticas de retribución responden a un conjunto de prioridades y objetivos vinculados a la estrategia organizativa?

4. ¿Las personas perciben que las compensaciones recibidas están acordes con su contribución? Y ¿entienden que las recibidas por los demás son equitativas?

5. ¿La estructura salarial es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas de las competencias necesarias en los diferentes tipos de puestos que requiere la organización?

Sólo en algunas áreas

En toda la organización

No es adecuada

6. ¿Existe un equilibrio entre las retribuciones que se aplican en niveles similares de puestos en los diferentes sectores y ámbitos del servicio público?

7. ¿Los mecanismos de retribución estimulan el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo y el aprendizaje y desarrollo de competencias?

8. ¿Cuáles son los criterios utilizados en las decisiones relativas a la administración de los salarios? ¿Son coherentes con el diseño estructural de la organización? (antigüedad, nivel jerárquico, evaluaciones del rendimiento, etc.)

9. ¿En las decisiones salariales prima la arbitrariedad, el clientelismo, el nepotismo, etc.?

10. ¿El sistema de información provee la información actualizada sobre las retribuciones? ¿Cuáles son las fuentes?

11. ¿Existen beneficios extrasalariales? ¿Cuáles son? ¿Son evaluados en términos de costo / beneficio?

12. ¿Existen en la organización políticas e instrumentos útiles de reconocimiento no monetario de los logros de las personas? ¿cuáles son?

F. Gestión del Desarrollo

Objetivo: **“Estimular el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo con su potencial fomentando los aprendizajes necesarios y definiendo itinerarios de carrera que conjuguen las necesidades organizativas con los diferentes perfiles individuales”.**

1. ¿Las personas se sienten satisfechas en la organización con relación a sus expectativas de promoción?

2. ¿Existen planes de carrera en la Institución?

Sí

No Pase a la pregunta No. 7)

3. ¿Los planes de carrera existentes armonizan las expectativas individuales con las necesidades de la organización?

4. ¿Los criterios de las promociones están vinculados al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias? ¿Qué mecanismos garantizan éstas acciones?

5. ¿En las prácticas de promoción influyen el clientelismo y la arbitrariedad?

6. ¿Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas tales como carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional? Explique.

7. ¿Las personas reciben de la organización capacitación para el acceso? Señale para cuáles de los siguientes objetivos:

Completar su formación inicial de acceso

Adaptarse a la evolución de las tareas

Para hacer frente a déficits de rendimiento

Para apoyar su crecimiento profesional

8. ¿Los programas de capacitación de la organización apoyan el desarrollo de aprendizajes colectivos para consolidar avances en la capacidad organizativa que permitan enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces?. Señale áreas. (si no hay programas de capacitación pase a la próxima sección)

9. ¿La formación apoya de manera efectiva los procesos de innovación y cambio cultural?

10. ¿La formación se basa en diagnósticos de necesidades? ¿Quién los elabora? ¿Cuál es el procedimiento?

11. ¿En cuál / les entidades u órganos se llevan a cabo los programas de formación?

12. ¿Los planes de formación disponen de financiamiento? Están diseñados tomando en cuenta las prioridades de la organización?

13. ¿Se realizan evaluaciones a los procesos de formación?	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> (Pase a la próxima sección)
14. ¿Cuál de los siguientes aspectos toma en cuenta la evaluación de la formación?	La satisfacción de los participantes <input type="checkbox"/> La relación entre resultados y costos <input type="checkbox"/> El impacto producido sobre el rendimiento de las personas en sus puntos de trabajo <input type="checkbox"/>
15. ¿Cuáles son los mecanismos o procedimientos de evaluación de la formación? <input type="checkbox"/>	
<i>G. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales</i>	

Objetivo: “ Gestionar las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, éstas adquieren, en un contexto determinado, una dimensión colectiva”.

1. ¿Se evalúa el clima organizativo? ¿Cada qué tiempo?, ¿A través de cuáles instrumentos?

Sí

No (Pase a la pregunta No. 3)

2. ¿Los resultados de las evaluaciones del clima se toman en cuenta para la revisión y mejora de las políticas y prácticas de la GRH?

3. ¿Dispone la organización de un mecanismo que permita conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones de los empleados? ¿En qué consiste?

4. ¿Las decisiones de la Dirección e informaciones relevantes de todo tipo, circulan por la organización con fluidez y llegan con precisión a todos los afectados?

5. ¿Se dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global?

6. ¿En las relaciones laborales, cada parte representa, sin extralimitarse, el papel que le es propio? ¿el ejercicio es recíprocamente reconocido y aceptado por dichas partes?

7. ¿Las transacciones entre las partes reflejan un equilibrio de poder? ¿se orientan, generalmente a la transacción y concertación y no a la confrontación, ni a la descalificación del adversario?

8. ¿Cuáles son las instancias conciliatorias? ¿cómo funcionan?

9. ¿Cuál es el grado de conflictividad laboral en función del número de conflictos, por los efectos de los mismos y por la contundencia de los medios utilizados?

Excesivo

Frecuente

Escaso

Nulo

10. ¿Existen mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos? ¿En qué consisten?

11. ¿Existen prácticas de salud laboral? ¿Son satisfactorias?

12. ¿Cuáles son los beneficios sociales de los empleados? ¿Están a la altura de los demás organismos del entorno? ¿son apreciados por los empleados?

H. Organización de la Función de Recursos Humanos

Objetivo: “ **Analizar la organización de la función de recursos humanos en el contexto del sistema de Servicio Civil para conocer el grado de unificación / fragmentación de las responsabilidades y el grado de centralización / descentralización de la toma de decisiones que afectan al personal**”.

13. ¿Los directivos disponen, en general, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de los recursos humanos adscritos a sus unidades? Solicite ejemplos de algunas decisiones que pongan de manifiesto esta autonomía.	
14. ¿Los directivos reciben capacitación para poder gestionar eficazmente los Recursos Humanos?	
15. ¿Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal?	
16. ¿Los servicios centrales responsables del sistema de Servicio Civil (Oficina de Personal) son percibidos por el resto de la organización como instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes?	
Persona responsable por el suministro de las informaciones	
Cargo	
Teléfono	
Analista que levantó la información	
Lugar y Fecha	

Elaborado por ALEPH, S. A.

ANEXO C

MODELO DE CARTA REMITIDA A LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

2002-xxx

Santo Domingo, República Dominicana
1 de julio del 2002

Dr. José Rodríguez Soldevilla
Secretario de Estado de Salud Pública y Asistencia Social
Su Despacho:

Distinguido señor Secretario:

Después de un cordial saludo, nos permitimos informarle que la Agencia Latinoamericana de Expertos en Planificación H, ALEPH, S. A., tuvo el honor de haber sido seleccionada por el Banco Interamericano de Desarrollo desde Washington, como empresa local, para participar en el Estudio Regional sobre *Sistemas de Servicio Civil* comisionado en el marco de los trabajos de la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política que apoya del BID.

En ese sentido, permítanos solicitar de usted la colaboración para el proceso de entrevistas que nuestro equipo de consultores requerirá realizar en el Departamento de Recursos Humanos de esa Institución, bajo su dependencia.

Las consultas institucionales se realizarán con el encargado de contrataciones. Por eso, sugerimos delegar en ese Departamento o persona, la colaboración que dará la Secretaría en el marco del proceso.

Esperando contar con su apoyo para garantizar la fluidez de este Estudio y contribuir al fortalecimiento institucional del Estado Dominicano, sin otro particular,

Atentamente,

Remedios Ruiz
Presidenta

ANEXO: Carta BID/Washington