

Diagnóstico institucional del servicio civil

República Dominicana

Víctor Dumas
Mariano Lafuente
Juan Cruz Vieyra

Sector de Instituciones
para el Desarrollo

División de Innovación
para Servir al Ciudadano

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-1980

Diagnóstico institucional del servicio civil

República Dominicana

Víctor Dumas
Mariano Lafuente
Juan Cruz Vieyra

Agosto de 2020

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Dumas, Víctor.

Diagnóstico institucional del servicio civil: República Dominicana / Víctor Dumas,
Mariano Lafuente, Juan Cruz Vieyra.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1980)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Civil service-Dominican Republic. 2. Public administration-Dominican Republic.

3. Dominican Republic-Officials and employees. I. Lafuente, Mariano. II. Vieyra,

Juan Cruz. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Innovación para

Servir al Ciudadano. IV. Título. V. Serie.

IDB-TN-1980

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contenidos

- Resumen vii
- Siglas y acrónimos ix
- Resumen ejecutivo xi

- 1. Información de contexto 1**
 - 1.1. Contexto general..... 1
 - 1.2. Alcance y principales antecedentes normativos 1
 - 1.3. Marco institucional del sistema de gestión de recursos humanos 4

- 2. Análisis de los subsistemas de gestión de recursos humanos 7**
 - 2.1. Planificación de Recursos Humanos..... 7
 - 2.2. Organización del Trabajo 13
 - 2.3. Gestión del Empleo 15
 - 2.4. Gestión del Rendimiento..... 23
 - 2.5. Gestión de la Compensación..... 26
 - 2.6. Gestión del Desarrollo..... 32
 - 2.7. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales 35
 - 2.8. Organización de la Función de Recursos Humanos 37

- 3. La mujer en el empleo público de República Dominicana 41**
 - 3.1. Situación normativa 41
 - 3.2. Situación en el empleo público 41
 - 3.3. Situación salarial..... 42

- 4. Índices de evaluación del sistema de gestión de recursos humanos 47**

- 5. Conclusiones 53**

- 6. Recomendaciones 55**

- 7. Indicadores 59**

8. Fuentes de información	61
8.1. Referencias bibliográficas	61
8.2. Marco legal y normativo.....	63
8.3. Talleres y entrevistas	64

Resumen*

El potencial de las políticas públicas y los servicios provistos por cualquier Estado están fuertemente relacionados con la calidad de su servicio civil. La forma en que un gobierno gestiona su servicio civil —en otras palabras, las políticas de planificación de los recursos humanos, su reclutamiento y selección, su desarrollo profesional y los incentivos para la profesionalización, entre otras características— es un factor crítico y condicionante para atraer, retener y motivar al personal idóneo para implementar las políticas públicas. Este informe presenta los resultados de la evaluación del servicio civil en República Dominicana realizada en 2019. Se basa en el marco metodológico elaborado en 2002 y en las buenas prácticas descritas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD/Naciones Unidas, 2003), la cual suscribieron todos los países de América Latina

como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del servicio civil. El mismo fue aplicado a la evaluación de 22 países de América Latina y el Caribe entre 2004 y 2019, incluido República Dominicana. El informe previo de la situación del servicio civil de este país, que se completó en 2012, constituye la línea de base con la cual se comparan, en el presente diagnóstico, los avances —y los desafíos todavía pendientes— en términos de la profesionalización del servicio civil. Además, por primera vez en estas evaluaciones, se introduce un análisis sobre el rol de la mujer en el sector público.

Códigos JEL: H10, H11, J45

Palabras clave: servicio civil, empleo público, función pública, gestión pública, recursos humanos, género, República Dominicana

* Este informe contó con valiosos comentarios de los revisores externos Mercedes Iacoviello (Universidad de Buenos Aires) y Christian Schuster (University College London, Reino Unido). Se agradecen los comentarios y aportes de los siguientes expertos del BID: Edgardo Mosqueira, Vivian Ellen Roza, María Teresa Villanueva y Joaquín Zentner.

Siglas y acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo	MSP	Ministerio de Salud Pública
CN	Congreso Nacional	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
DIGEPRES	Dirección General de Presupuestos	PEI	Plan Estratégico Institucional
DNC	Detección de Necesidades de Capacitación	PIB	Producto interno bruto
END	Estrategia Nacional de Desarrollo	P.N.	Policía Nacional
GRH	Gestión de recursos humanos	POA	Plan Operativo Anual
INAP	Instituto Nacional de la Administración Pública	PGN	Presupuesto General de la Nación
LFP	Ley de la Función Pública No. 41/08	PPSP	Plan Plurianual del Sector Público
MAP	Ministerio de Administración Pública	RD	República Dominicana
MEPyD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	SASP	Sistema de Administración de Servidores Públicos
MH	Ministerio de Hacienda	SECAP	Sistema de Encuesta de Clima en la Administración Pública
MINERD	Ministerio de Educación	SIGEF	Sistema Integrado de Gestión Financiera
MP	Ministerio Público	SNS	Servicio Nacional de Salud
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	URH	Unidades de Recursos Humanos

Resumen ejecutivo

De los varios factores que contribuyen a construir la capacidad de un Estado, los recursos humanos (RRHH) están entre los más importantes. El potencial de las políticas públicas y los servicios provistos por cualquier Estado están fuertemente relacionados con la calidad de su servicio civil. Día a día, los ciudadanos confiamos en el servicio civil para la provisión de los servicios públicos en nuestros países.

La forma en que un gobierno gestiona su servicio civil —en otras palabras, las políticas de planificación de los recursos humanos, su reclutamiento y selección, su desarrollo profesional y los incentivos para la profesionalización, entre otras características— es un factor crítico y condicionante para atraer, retener y motivar al personal idóneo para implementar las políticas públicas.

Existe evidencia robusta que indica que un servicio civil profesional conduce a mayor crecimiento económico, menor pobreza, menor corrupción, mayor confianza en el gobierno, mejora en la provisión de servicios y una ejecución más eficiente del gasto de inversión.¹ La gestión efectiva de los recursos humanos del sector público también es importante debido al volumen de recursos que los contribuyentes invierten para financiar esta fuerza laboral.

En 2004, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyó el diseño y la implementación de una metodología para evaluar la gestión del servicio civil en América Latina, tomando como referencia las buenas prácticas identificadas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Estas evaluaciones, implementadas en diferentes momentos desde entonces, han ayudado a generar una agenda de reformas y han contribuido a

importantes avances en varios países (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014)

En el presente informe se analiza la gestión del servicio civil en la Administración Central de la República Dominicana en 2019. La presente evaluación corresponde a la cuarta ocasión en la que se ha aplicado la metodología, siendo que la medición anterior se realizó en 2012 con el apoyo de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Entre la primera medición realizada en 2004 y la anterior efectuada en 2012, la gestión de recursos humanos (GRH) en República Dominicana (RD) registró un sostenido aumento en el Índice de Desarrollo del Servicio Civil. Sin embargo, en la presente evaluación se aprecia una ralentización del proceso de mejora continua documentado en las mediciones anteriores. El Índice de Desarrollo del Servicio Civil alcanzado en 2019 es de 41 puntos (sobre un máximo de 100), lo cual representa un avance de dos puntos respecto de 2012 (véase el cuadro A).

Las principales mejoras registradas entre 2012 y 2019 se concentraron en el fortalecimiento de los subsistemas de gestión del rendimiento y gestión del desarrollo. Este último se ha visto fundamentalmente impulsado gracias a iniciativas llevadas a cabo por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) en materia de formación y capacitación. También se registraron mejoras en gestión

¹ Véanse Acemoglu, Johnson y Robinson (2001); Cai et al. (2009); Cortázar, Fuenzalida y Lafuente (2016); Dahlström, Lapuente y Teorell (2011); Dollar y Kraay (2003); Evans y Rauch (1999); Henderson et al. (2003); BID (2006); Knack y Keefer (1995); Lira (2012); Mauro (1995); Meyer-Sahling, Schuster y Mikkelsen (2018); SERVIR (2014); y Van de Walle, Van Roosebroek y Bouckaert (2005: 16).

CUADRO A. Índices de calidad del servicio civil y subsistemas de GRH en República Dominicana

Índices de calidad del servicio civil	2004	2009	2012	2019	Diferencial 2012-19
Desarrollo del servicio civil (índice agregado)	27	32	39	41	+2
Eficiencia	40	40	40	35	-5
Mérito	7	20	27	27	0
Consistencia Estructural	23	28	38	40	+2
Capacidad Funcional	24	29	36	44	+8
Capacidad Integradora	40	45	55	60	+5
Subsistemas de la GRH					
Planificación de Recursos Humanos	17	17	27	23	-4
Organización del Trabajo	27	27	47	47	0
Gestión del Empleo	17	27	33	37	+4
Gestión del Rendimiento	13	27	40	53	+13
Gestión de la Compensación	30	30	30	35	+5
Gestión del Desarrollo	32	36	36	48	+12
Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	40	45	55	60	+5
Organización de la Función de Recursos Humanos	50	60	60	60	0

del empleo, gestión de la compensación y gestión de las relaciones humanas y sociales. Por otro lado, se mantuvo el puntaje en el subsistema de organización del trabajo y se registró una sola caída que corresponde al subsistema de gestión de la planificación, que ya era el subsistema con menor puntaje. Esto último ha llevado a un descenso del índice de eficiencia, y al estancamiento del índice de mérito (véase el cuadro A).

Desde la última evaluación cabe destacar el trabajo que el Ministerio de Administración Pública (MAP) ha realizado en materia de lanzamiento de plataformas tecnológicas que apoyan procesos y sistemas de la GRH, por ejemplo: i) el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP) y el SISMAP Municipal; ii) la plataforma para gestionar los acuerdos de desempeño asociados a la evaluación del desempeño; iii) la plataforma del Sistema de Encuesta de Clima en la Administración Pública (SECAP) para gestionar la aplicación de encuestas de clima organizacional, y iv) el portal de concursos. Además, el MAP ha avanzado en la elaboración de nuevos instrumentos y en la actualización de

algunos ya existentes, por ejemplo: i) Diccionario de Competencias y su utilización tanto en la evaluación del desempeño como en las descripciones de cargo asociadas a procesos de concurso; ii) nuevo Manual de Cargos Comunes, que incluye la definición de competencias y categorías salariales; iii) fichas destinadas a estandarizar la planificación de los recursos humanos, y iv) aprobación de escalas salariales institucionales en base a la Ley de Salarios de 2013.

Si bien es importante destacar los avances alcanzados, es fundamental aclarar que el grado de adopción e implementación de las mencionadas plataformas e instrumentos ha sido bastante dispar. Por un lado, las mejoras introducidas en los sistemas de gestión del rendimiento y de gestión del desarrollo (vinculado a la capacitación) han logrado ser adoptados de manera bastante ejemplar; sin embargo, otras innovaciones destinadas a fortalecer procesos de reclutamiento, promoción o gestión del desarrollo (asociada a la carrera administrativa) no han sido adoptadas con el mismo grado de eficacia.

En cuanto al rol de la mujer en el empleo público de República Dominicana, si bien a nivel normativo ya desde la Constitución se promueve la igualdad de género en la función pública, se identificó una “brecha de autoridad” o baja representación femenina en los cargos electivos (19%), ministeriales (16%) y viceministeriales (40%) ocupados por mujeres. Esto contrasta con una mayor presencia femenina en puestos de supervisión y dirección dentro de la carrera administrativa (106%) y entre el segmento de profesionales (132%), algo destacable. Por otro lado, la brecha salarial es del 93% para la carrera administrativa en general, con la brecha más significativa en el segmento de Estatuto Simplificado (las mujeres ganan, en promedio, el 72% de lo que reciben los hombres).

Finalmente, existen varias oportunidades de mejora en todos los subsistemas de la GRH,

en particular, en aquellos con puntaje relativo más bajo en esta evaluación, a saber: la gestión del empleo y la planificación. Algunas de estas recomendaciones incluyen: i) el desarrollo de un nuevo sistema de información y gestión de los RRHH que reemplace al SASP y que efectivamente sea el repositorio de información sobre el *stock* de recursos humanos y sus características, y que refleje los instrumentos de organización del trabajo actualmente vigente, como los manuales de cargo, las estructuras organizacionales y las categorías salariales; y ii) la introducción e implementación efectiva de un proceso competitivo pragmático para el reclutamiento de personal nombrado temporalmente sin que dicho proceso constituya necesariamente condición de ingreso al sistema de carrera cerrada.

Información de contexto

1.1. Contexto general

República Dominicana (RD) es una república unitaria, de poco más de 10 millones de habitantes. Su economía es relativamente pequeña y abierta, altamente dependiente de la situación económica en Estados Unidos y del sector turismo (9% del PIB). A pesar de exhibir tasas de crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) cercanas al 7% durante los últimos cinco años, y de los avances en materia de reducción de la pobreza, esta última persiste como uno de los principales desafíos de desarrollo para el país.

De acuerdo con cifras del Banco Central de la República Dominicana, durante el período 2014-18 la economía registró un crecimiento anual promedio equivalente al 6,5%. En 2018 el PIB per cápita se estimó en U\$8.332 por habitante (no ajustado por paridad del poder adquisitivo, PPA). En materia de endeudamiento público, este ha aumentado durante los últimos cinco años y en 2018 se ubicó en torno al 50% del PIB (Deuda Pública Consolidada). El país aún tiene una limitada capacidad de recaudación impositiva, que se refleja en los ingresos fiscales, que en 2018 ascendieron al 13,7% del PIB y son unos de los más bajos de la región.

En materia política, la elección del Presidente Danilo Medina en mayo de 2012 y su posterior reelección en 2016 resultaron en la continuidad en el poder del Partido de Liberación Dominicano (PLD) desde agosto de 2004, cuando asumió el anterior Presidente Leonel Fernández. En enero de 2012, la administración del Presidente Fernández lanzó la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END) la que constituye la base para los Planes Plurianuales del Sector Público (PSPS) que establecen las prioridades de cada período presidencial. La END se

centra en 19 objetivos generales agrupados en torno a cuatro grandes ejes: i) Estado Social Democrático de Derecho; ii) Sociedad con Igualdad de Derechos y Oportunidades; iii) Economía Sostenible, Integradora y Competitiva, y iv) Sociedad de Producción y Consumo Ambientalmente Sostenible que se Adapta al Cambio Climático.

En cuanto al proceso de profesionalización de la burocracia dominicana, Iacoviello (2018) destaca que dicho proceso se puede dividir en tres distintivas etapas (véase el cuadro 1). Una primera etapa de gestación (2004-08), una segunda etapa de desarrollo herramental normativo y técnico (2008-12) y una tercera etapa de implementación, ajustes normativos y reglamentaciones (2012-18). El diagnóstico que se expone a continuación se centra fundamentalmente en los avances desde el anterior diagnóstico del servicio civil realizado en 2012 (Strazza, 2012) y por lo tanto en la última de las tres etapas mencionadas anteriormente.

1.2. Alcance y principales antecedentes normativos

El objeto de este informe es el empleo público en la Administración Central de la República Dominicana, que incluye a los órganos del Poder Ejecutivo con la programación anual y la consignación de fondos contenidas en la Ley de Gastos Públicos, cuyos titulares dependen directa y jerárquicamente del Presidente de la República.² Los órganos de la Administración

² Véase el Art. 4 de la LFP. En el clasificador institucional del presupuesto, la administración general o centralizada incluye además a los otros poderes del Estado (Legislativo, Judicial, Junta Central Electoral, Cámara de Cuentas, Tribunal Constitucional, Defensoría del Pueblo y al Tribunal Superior Electoral).

CUADRO 1 Etapas en la profesionalización del servicio civil de República Dominicana

Etapa de gestación (2004–08)	<ul style="list-style-type: none">• Asunción de un nuevo gobierno en contexto económico favorable• Dos grandes programas de reforma financiados internacionalmente (Pro-Reforma y PARME)• Reposicionamiento del área rectora del servicio civil
Etapa de desarrollo herramental y técnico (2008–12)	<ul style="list-style-type: none">• Reforma universal de la normativa• Aprobación de la Ley de Función Pública N° 41/08, alineada a los principios de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003)• Nueva Constitución (2010) introduce principios de mérito y estabilidad• Énfasis en reglamentaciones y desarrollo de instructivos
Etapa de ajustes normativos y reglamentaciones (2012–18)	<ul style="list-style-type: none">• Cambio de gobierno del mismo color político (2012)• Continuidad de las políticas de GRH y elencos gubernamentales• Subetapa 1 (2012–16)<ul style="list-style-type: none">• Extensión del alcance de la reforma (municipios)• Desarrollo de herramientas para monitoreo de la Ley 41/08 SISMAP y SISMAP Municipal• Regulaciones orgánicas y salariales• Subetapa 2 (2016-18)<ul style="list-style-type: none">• Tránsito hacia una estrategia de reforma segmentada y focalizada• Foco en la concursabilidad, evaluación del desempeño, relaciones laborales, cargos directivos y áreas estratégicas• Modelo de gestión por competencias

Fuente: Iacoviello (2018).

Pública Central incluyen 21 ministerios, más la Procuraduría General de la República (Capítulos 201 al 222). En la elaboración de gráficos y cuadros para este informe se utilizó la nómina de empleados pertenecientes a esta definición de la Administración Central gestionada a través de dos sistemas de información: el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), gestionado por el Ministerio de Administración Pública (MAP), y el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), gestionado por el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.

En el gobierno central de RD existen nueve regímenes laborales distintos, entre los cuales se incluyen: la Ley de la Función Pública, seis carreras “especiales”, la carrera militar y la carrera policial.

En primer lugar, la Ley de Función Pública o LFP (41-08) regula la carrera administrativa general y es, además, aplicable a las carreras especiales (supletoria de todo lo que no está previsto en las leyes específicas de estas carreras especiales).

Las “carreras” o regímenes especiales civiles del gobierno central son seis y comprenden: i) la carrera docente (Ley 66/97, Ley General de Educación y Decreto 639/03 que aprueba el estatuto del docente); ii) el régimen de salud (Ley 42/01, Ley

General de Salud y Reglamento de Recursos Humanos en Salud 732/04); iii) la carrera del Ministerio Público (MP) (Ley 78/03, Ley 133/11); iv) la carrera tributaria (Ley 227-06 y Reglamento 166/10); v) la carrera de finanzas públicas (Ley 494/06, Reglamento 710/11); y vi) la carrera diplomática y consular (Ley 314/64).

Finalmente, la carrera militar está contenida en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (Ley 139/13 y Decreto No. 298/14) y la Ley Institucional de la Policía Nacional (Ley 590-16) regula la carrera policial.

Más allá de las carreras, existen otros estatutos y el Código de Trabajo que establecen relaciones laborales adicionales dentro del gobierno central, incluyendo los casos de los empleados temporales, los jornaleros y los empleados de algunos entes públicos descentralizados.

El principal foco de este informe se centra en las cuatro categorías de servidores públicos contenidas en el Artículo 18 de la LFP: i) funcionarios de libre nombramiento y remoción; ii) funcionarios públicos de carrera; iii) funcionarios de Estatuto Simplificado, y iv) empleados temporales.³ A estos se suma otro

³ Los Artículos 22, 23, 24 y 25 de la LFP definen con mayor claridad la naturaleza de estas cuatro categorías.

CUADRO 2 Distribución del personal en la Administración Central, según carrera y régimen laboral

Carrera o régimen laboral	Abril 2014	Abril 2015	Abril 2016	Abril 2017	Abril 2018	Abril 2019	Δ 14–19	Δ Acum.	Δ Anual
Servicio civil [^]	115.608	138.431	156.294	158.936	173.273	183.011	67.403	58,3%	9,6%
Docente	72.042	81.557	88.762	91.031	92.013	93.933	21.891	30,4%	5,4%
Sanitaria	37.910	36.234	35.147	36.010	35.292	40.434	2.524	6,7%	1,3%
Policial (inc. asimilado e igualado)	31.253	33.534	32.026	31.134	30.586	31.899	646	2,1%	0,4%
Militar (inc. asimilado e igualado)	41.702	42.956	40.536	39.208	41.119	41.350	-352	-0,8%	-0,2%
Otras carreras (consular, MP, finanzas públicas)	1.727	1.786	1.810	1.698	1.633	1.672	-55	-3,2%	-0,6%
Nominal, contratado y temporal	11.515	19.958	19.516	19.510	22.582	26.826	15.311	133%	18,4%
Jornales*	4.510	6.148	6.676	7.099	11.290	12.422	7.912	175%	22,5%
Otros regímenes (inc. serv. esp., vigilancia, VTP)	20.151	19.684	24.604	25.579	16.142	19.432	-719	-3,6%	-0,7%
Subtotal (con carrera/régimen identificado)	336.418	380.288	405.371	410.205	423.930	450.979	114.561	34,1%	6,0%
Indeterminado#	35.531	35.487	34.473	33.691	34.292	35.753	222	0,6%	0,1%
Total empleo público	371.949	415.775	439.844	443.896	458.222	486.732	114.783	30,9%	5,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del SASP y SIGEF.

Nota: Cifras incluyen al SNS (ente descentralizado). La inclusión del SNS se realiza con el fin de asegurar consistencia temporal en los datos. En 2016 más de 20.000 empleados del Ministerio de Salud fueron trasladados a la nómina del SNS. No incluir al SNS resultaría en una caída artificial de los datos sin consideración a la consistencia temporal de los mismos.

[^] Incluye al personal definido en el Art. 18 de la LFP, más personal de confianza en los términos señalados por el Art. 21 de la LFP.

No fue posible identificar una carrera o régimen para estos empleados pero se encuentran en la nómina de cada mes.

* Las cifras corresponden al promedio anual (en lugar de abril de cada año), pues la cifra mensual es estacional.

grupo: v) aquellos empleados de confianza en los términos señalados en el Artículo 21 de la LFP.

Para efectos de simplificar la nomenclatura, el término servicio civil será utilizado para incluir a estas cinco categorías o grupos de funcionarios. Queda excluido de la definición del “servicio civil” para efectos de este informe el personal perteneciente a las carreras especiales, a la carrera militar y a la carrera policial; al igual que: i) el personal contratado por servicios especiales; ii) el personal nominal; iii) los jornaleros y iv) el personal contratado que no cumple con las características de empleado o funcionario temporal en los términos señalados por la LFP.

Sin perjuicio de estas exclusiones, en algunas secciones de este informe se presentará información

asociada a estas carreras especiales y regímenes de contratación a fin de proporcionar una visión más completa del empleo público en la Administración Central.

El cuadro 2 presenta el detalle de la composición del empleo público en la Administración Central según carrera y régimen de contrato. En él se puede apreciar que el número de empleados dentro del “servicio civil” aumentó de 115.000 a 183.000 entre abril de 2014 e igual mes de 2019, lo que corresponde a un crecimiento anual promedio cercano al 10%, y en términos absolutos, representa el 58% de la expansión total del empleo público durante todo el período.

Por otro lado, el personal de carácter temporal (Jornaleros, Contratados, Temporal y Nominal)

CUADRO 3 Marco legal clave de la GRH en República Dominicana y normativa destacada desde la última medición en 2012

Norma	Alcance
1. Constitución Nacional de la República	• Artículo 138: Principios de la Administración Pública
2. Ley No. 41/08	• Ley de la Función Pública
3. Ley No. 105/13	• Regulación Salarial del Estado Dominicano
4. Resolución No. 039/14	• Aprueba la Guía del Evaluador para la Aplicación del Proceso de Gestión y Evaluación del Desempeño Basada en el Logro de Metas o Resultados
5. Decreto No. 251/15	• Reclutamiento y Selección de Personal en la Administración Pública
6. Resolución No 50/15	• Que establece el instructivo para la incorporación al sistema de carrera administrativa por evaluación interna
7. Resolución No. 068/15	• Que aprueba los Modelos de Estructura Organizativa para las Unidades de Recursos Humanos (URH)
8. Resolución No. 040/18	• Que establece el procedimiento para la contratación de nuevo personal, reajustes y aumentos salariales que deben otorgar los entes y órganos de la Administración Pública
9. Resolución No. 048/18	• Aprueba el Modelo de Gestión por Competencias y el Diccionario General de Competencias y Comportamientos de la Administración Pública Dominicana
10. Resolución No. 100/18	• Que establece los incentivos a ser otorgados a los servidores públicos de los distintos entes y órganos de la Administración Pública
11. Resolución No. 099/19	• Que aprueba el Manual General de Cargos Civiles Comunes Clasificados del Poder Ejecutivo

Fuente: Elaboración propia.

aumentó de poco más de 16.000 en 2014 a casi 40.000 en 2019, lo que equivale a la mayor tasa de crecimiento durante el período, cercana al 20% anual. También hubo un aumento del personal que presta servicios directos a la población durante el período 2014-19: el personal docente aumentó 30,4% (o 22.000 empleados, a un promedio anual del 5,4%), mientras que el personal de la carrera sanitaria se incrementó un 6,5% o en poco más de 2.500 funcionarios (a un promedio anual del 1,3%).

La gestión de recursos humanos (GRH) en el gobierno central de República Dominicana se rige por una serie de normativas que definen sus posibilidades y límites. El cuadro 3 presenta un resumen de aquellas más relevantes y pone énfasis en las que fueron aprobadas desde la última medición en 2012.

Además de la actualización de procedimientos y de la introducción de nueva normativa, cabe señalar que, desde la evaluación anterior, el MAP ha desarrollado herramientas tecnológicas para el monitoreo de la GRH. Las más relevantes corresponden

a: i) el Sistema de Monitoreo de la Administración Pública o SISMAP, al igual que su versión municipal o SISMAP Municipal; ii) el Observatorio Nacional de la Calidad de Servicios Públicos; iii) el Portal de Concursos Públicos, y iv) el Sistema de Encuesta de Clima en la Administración Pública (SECAP).

1.3. Marco institucional del sistema de gestión de recursos humanos

El **Ministerio de Administración Pública (MAP)** es el órgano rector del empleo público y responsable del fortalecimiento institucional de la Administración Pública, al igual que de los procesos de evaluación de la gestión institucional. Tiene como funciones primordiales: i) garantizar la profesionalización de la Administración Pública e implantar un sistema racional y moderno de GRH; ii) diseñar, ejecutar y evaluar políticas, planes y estrategias para el fortalecimiento institucional de la Administración Pública, proponiendo reformas de las estructuras orgánica y

funcional de la misma, y iii) propiciar y garantizar el más alto nivel de efectividad, calidad y eficiencia de la función pública del Estado, implantando modelos de gestión de calidad y promoviendo la evaluación del desempeño institucional. La ley de regulación de salarios aprobada en 2013 (Ley 105/13) establece que el MAP *es el órgano responsable de la actualización y administración del Sistema Remunerativo* y le asigna funciones como, por ejemplo, proponer al Presidente la escala salarial del gobierno central; establecer los programas de incentivos salariales que considere pertinentes, y *revisar cada dos años y actualizar, si procede, las escalas salariales establecidas de los entes y órganos dependientes o vinculados al Poder Ejecutivo.*

Al **Ministerio de Hacienda (MH)**, entre otras funciones, le corresponde: i) el manejo de la política fiscal, incluida la formulación presupuestaria y ii) la formulación de políticas que tiendan a la contención del gasto y al mejoramiento del resultado fiscal, así como a mejorar la eficacia, eficiencia y calidad del gasto público. La Dirección General de Presupuestos (DIGEPRES) del MH actúa como contraparte del MAP tanto en los procesos relativos a la autorización de nuevas plazas como en la definición de la política salarial en la Administración Pública.

El **Ministerio Administrativo de la Presidencia** tiene por finalidad supervisar y coordinar todas las actividades de apoyo administrativo que conlleve el despacho de los asuntos a cargo de la Presidencia de la República, incluido el procesamiento de los nombramientos que hace directamente el Presidente de la República. Respecto de esta última función, cabe señalar que, aunque la reforma constitucional de 2010 limitó el alcance de la facultad presidencial

para nombrar y remover funcionarios, en la práctica muchas instituciones todavía deben informar o solicitar autorización al Ministerio Administrativo de la Presidencia para realizar nuevos nombramientos.⁴

La **Contraloría General de la República (CGR)**, órgano que depende directamente del Ministerio de la Presidencia —es decir, no es constitucionalmente autónomo como ocurre en otros países— tiene la función de ejercer el control interno dentro de la administración pública.⁵ Como tal, es la institución responsable de velar por el cumplimiento razonable de los actos administrativos en base al marco normativo vigente, incluidos los nombramientos de personal, sean realizados desde el Ministerio Administrativo de la Presidencia o directamente por la máxima autoridad de una institución.

Las **Unidades de Recursos Humanos (URH)**, presentes en todas las instituciones públicas, tienen por responsabilidad operacionalizar y apoyar la implementación de las políticas de GRH en sus respectivas instituciones.

⁴ La Resolución 40/18, que será tratada más adelante en el sistema de gestión del empleo, señala en su artículo tercero: “Los entes y órganos que deban realizar vinculación de nuevo personal, reajustes y aumentos salariales así como cualquier otra acción que implique la variación de sus nóminas en términos de la estructura de sus cargos y salarios, deberán contar con la no objeción del Ministerio de Administración Pública, la certificación de disponibilidad de apropiación presupuestaria emitida por la Dirección General de Presupuesto y con la autorización del Ministerio Administrativo de la Presidencia para lo cual deberán cumplir con el procedimiento general establecido en la presente Resolución”.

⁵ A partir de la Ley No. 10 de 2004, es la Cámara de Cuentas la que ejerce la función de control externo.

Análisis de los subsistemas de gestión de recursos humanos

2

En esta sección se presenta el análisis de los 33 puntos críticos que propone la versión calibrada del *Marco Analítico para el Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil* (Longo y Iacoviello, 2010). Para cada subsistema se incluye una breve definición de las normas y prácticas de recursos humanos que abarca, y se indican los puntos críticos asociados.

2.1. Planificación de Recursos Humanos

“Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de necesidades brutas de recursos humanos (RH) consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RH, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos (GRH), y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas” (Longo, 2002: 18).

Coherencia Estratégica

- *Punto crítico 1: Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es alto.*

En la evaluación previa realizada en 2012 se daba cuenta del desarrollo de instrumentos de planificación a partir de la END 2030, incluidos los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y los Planes Operativos Anuales (POA). Como avance además se

mencionan los esfuerzos que el MAP hizo para capacitar a las URH para fortalecer sus capacidades de planificación. Con todo, la medición anterior señalaba que “a pesar de estos avances, muchos de ellos plasmados en el plano normativo/regulatorio, es de notar que en algunas instituciones todavía subsiste la planificación más tradicional (vía presupuesto)”.

A partir de la última evaluación, y en particular desde 2015, dentro del marco del *Proyecto de Cooperación Técnica para la Racionalización de Gastos de la Función Pública* financiado por el BID, el MAP (con apoyo de una consultora) desarrolló una metodología para la planificación institucional de los recursos humanos y un set de instrumentos de planificación (fichas). Además, se sostuvieron talleres de capacitación con un amplio número de URH de la Administración Central. En la actualidad, la ficha de planificación institucional desarrollada en el marco de dicho programa es el principal medio de prueba dentro del subcomponente de planificación en el SISMAP.

Pese a esto, de acuerdo con el personal de las URH entrevistado durante la visita de relevamiento de información, el ejercicio de planificación institucional de los RRHH parecería carecer de utilidad práctica, pues su elaboración responde más al deseo de cumplir con la exigencia en el SISMAP y, por lo general, no está vinculado a la formulación presupuestaria. Durante el taller realizado con funcionarios de las URH incluso se mencionó que la fecha exigida para cargar la ficha de planificación en el SISMAP (a fin de estar en “verde”) es en el mes de junio, un mes antes de que DIGEPRES envíe la circular con lineamientos presupuestarios para el presupuesto entrante y dos meses antes de que el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo

(MEPyD) requiera los POA del año entrante, lo que afecta negativamente la utilidad de la herramienta.

Desde la perspectiva de la planificación estratégica a nivel de gobierno, el MEPyD, elabora informes anuales de seguimiento y revisión de los planes plurianuales del sector público y al momento de redactarse este informe se encontraba próximo a lanzar una plataforma informática para hacer un seguimiento de cada una de las metas y de cada uno de los productos contenidos en la END 2030 y en los Planes Plurianuales del Sector Público (PPSP). Dicha plataforma complementaría dos plataformas que actualmente son monitoreadas directamente desde Presidencia: i) Cumplimiento de las Metas Presidenciales y ii) el Sistema de Medición de la Transparencia Gubernamental.⁶ Por último, DIGEPRES se encontraba trabajando en la adopción de procesos de presupuesto por resultados. Se realizaron pilotos en algunas instituciones, pero no se ha definido una fecha para la adopción más amplia de este nuevo método de formulación del presupuesto.

En resumen, y como se verá más adelante en la discusión del punto crítico 6 sobre la administración de la planificación, el instrumental vigente (a saber, los POI, los Planes Estratégicos, los Planes de Dotación y la planificación de concursos) no necesariamente ha tenido un impacto práctico sobre la calidad (eficiencia y eficacia) de las decisiones vinculadas a la expansión y composición del empleo público. Es más, la adopción de un amplio número de plataformas centradas en la verificación de procesos o “*checklist*” parecerían haber resultado en la generación de incentivos asociados más al deseo de cumplir formalmente (cultura de “*compliance*”) que a la idea de una mejora real y continua de los procesos con enfoque en resultados prácticos.

Información de base para la toma de decisiones de GRH

- *Punto crítico 2: Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.*

=En la evaluación realizada en 2012 se daba cuenta del aumento del número de instituciones que utilizaban el SASP y de la cantidad de funcionarios incluidos en la plataforma. Además, se mencionaba la creación del SISMAP como plataforma para el monitoreo del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la LFP.

Si bien la cobertura del SASP, en cuanto al número de instituciones que utilizan la aplicación, ha continuado desde la evaluación anterior (en especial es destacable la incorporación del SNS y del personal administrativo del Ministerio de Educación o MINERD) es importante notar la existencia de una serie de problemas en su funcionamiento y en su diseño que limitan el acceso y aprovechamiento de la información contenida para la toma de decisiones:

- i. Según las entrevistas a funcionarios de las URH, la aplicación tiene importantes limitaciones en cuanto a su confiabilidad y sufre reiteradas caídas durante períodos críticos, tales como la carga de la nómina para el pago de salarios. Si bien no es posible cuantificar exactamente la confiabilidad de la aplicación, la situación fue confirmada por un amplio número de usuarios de la misma.⁷
- ii. La gran mayoría de la información (variables) que se captura o registra en la aplicación no está debidamente actualizada o nunca fue cargada apropiadamente (migrada desde los sistemas de cada institución). Por ejemplo, la variable que captura el cargo ocupado por el funcionario nunca fue homologada para reflejar la nomenclatura aprobada por el MAP para cargos comunes en el manual de cargos civiles que claramente tipifica los cargos (clasificador de puestos de trabajo) y establece familias de puestos. Si bien es posible que esta debilidad esté más asociada

⁶ Este último recoge seis indicadores distintos diseñados para medir la calidad de los procesos y la transparencia dentro de la administración pública (uno de estos seis indicadores es el SISMAP, administrado por el MAP).

⁷ Una consultoría para evaluar al SASP realizada en 2016 (financiada por el proyecto de cooperación técnica del BID) señalaba como un problema las interrupciones de servicios o componentes del SASP.

al uso efectivo, por parte de las instituciones, del manual creado por el MAP que a una falla de la aplicación, en la práctica, el SASP no logró ser un instrumento o instancia para que las instituciones pudiesen actualizar y organizar sus manuales internos.⁸ En segundo lugar, existe una serie de variables que no utilizan los clasificadores establecidos para la gestión pública; por ejemplo, los códigos de clasificación institucional del SASP no corresponden a los códigos del clasificador institucional del presupuesto. Si bien el SASP se utiliza para generar los archivos que posteriormente serán cargados en el SIGEF para el procesamiento de la nómina, existen significativas inconsistencias entre ambas plataformas, cuando las dos deberían utilizar nomenclatura consistente.

- iii. El SASP no cuenta en su diseño con una interfaz de consulta que permita a los usuarios o al personal de línea del MAP realizar extracciones de información a fin de generar análisis que apoyen la toma de decisiones; así, por ejemplo, la unidad dentro del MAP que debe analizar una solicitud para el aumento de plazas y pronunciarse si corresponde, dadas las funciones de la misma, no tiene manera de consultar directamente respecto de la situación de cargos disponibles en la estructura organizacional. En muchos casos la información para realizar una evaluación técnica de la solicitud no es posible sin pasar primero por la unidad de informática (y el resultado de dicha solicitud no siempre es satisfactorio producto de los problemas de completitud y de la prevalencia de variables sin información).
- iv. Una integración de las bases de datos del SASP y del SIGEF permitió establecer que no todo el personal de las instituciones de la Administración Central carga todas sus nóminas en el SASP, y algunas instituciones cargan algunas de sus nóminas directamente en el SIGEF sin necesariamente pasar por el SASP.⁹ Por otro lado, el personal de la Procuraduría General de la República sólo aparece en el SASP (no aparece en el SIGEF) para el procesamiento de la nómina. Esta situación hace que ningún sistema contenga la totalidad de la nómina de

empleados públicos en una sola plataforma. La controversia que en el pasado reciente ha existido en cuanto al uso o a la existencia de nóminas paralelas o “nominillas” hace que este punto sea especialmente importante en RD.¹⁰

- v. Los sistemas de información que apoyan la GRH sin duda están llamados a cumplir múltiples objetivos y por lo mismo requieren un alto nivel de complejidad si se quiere que un solo sistema lleve o acompañe la diversidad de acciones asociadas a los distintos subsistemas. Sin embargo, el mínimo que se puede esperar de un sistema de información de personal, como se señala en el punto crítico anterior, es que permita que los encargados de la toma de decisiones tengan una idea razonable de las disponibilidades cuantitativas de personal por institución. Sin la disponibilidad de esta información resulta muy difícil que un ente rector del sistema o la autoridad presupuestaria puedan determinar, por ejemplo, la racionalidad presupuestaria detrás de una solicitud de expansión del empleo en una institución.

Eficacia de la planificación

- *Punto crítico 3: No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.*
- *Punto crítico 4: El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.*
- *Punto crítico 5: La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.*

⁸ El Manual de Cargos Civiles Comunes vigente hasta mayo 2019 contenía una sola denominación para el cargo de conserje; sin embargo, en el SASP es posible encontrar más de 50 denominaciones que contienen la palabra conserje, incluido Conserje I, Conserje II, Conserje III y Conserje IV.

⁹ Entre 20.000 y 30.000 empleados que aparecen en el SIGEF mensualmente vinculados a órganos de la Administración Central (distintos del MINERD, Ministerio de Defensa y Ministerio de Interior y Policía) no aparecen en el SASP.

¹⁰ Para más información véase Polanco (2016).

CUADRO 4 Empleo público en la Administración Central (porcentaje de la población)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Empleo total en Adm. Central + SNS (porcentaje de la población)	3,8%	4,2%	4,4%	4,4%	4,5%	4,7%

Fuente: SASP y SIGEF para empleo público y ONE para estimaciones de población.

En la medición anterior se mencionaba la existencia de un desbalance en la composición de las dotaciones en algunas instituciones, pero se hacía hincapié en que no se trata de una “situación generalizada”. Se mencionaba como avance la adopción de restricciones en cuanto al nombramiento de viceministros por parte del Presidente y el aparente adecuado nivel de tecnificación de las dotaciones.

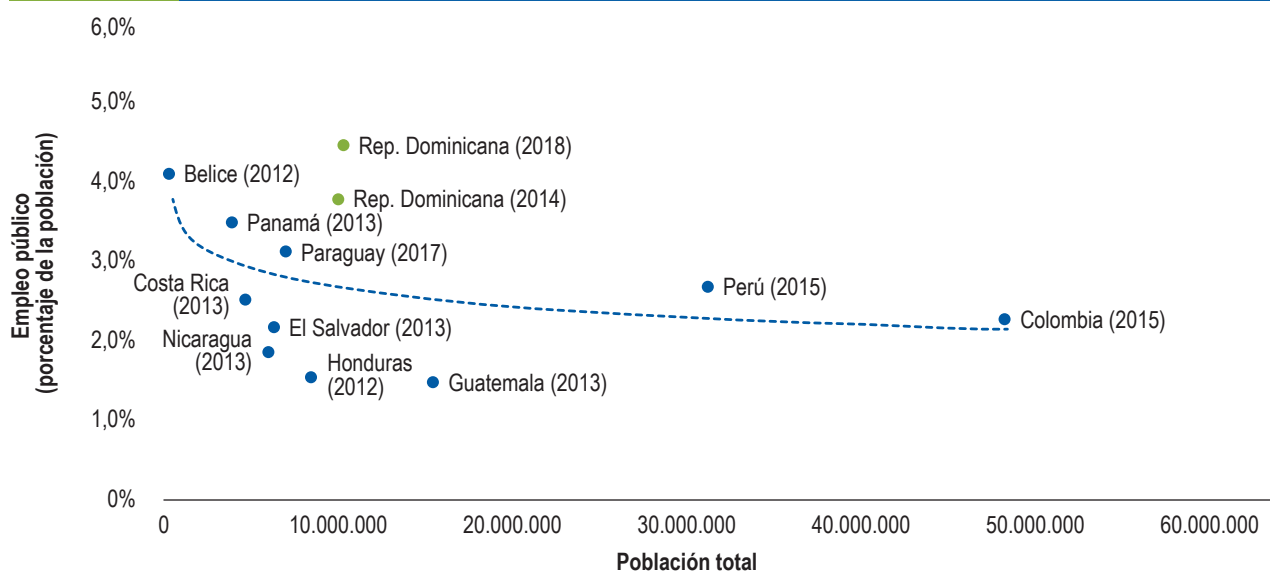
En la presente evaluación, y a fin de tratar de determinar la existencia o no de excedentes de personal en la administración centralizada, se optó por realizar un análisis agregado de la distribución sectorial del empleo público y de cómo se compara esta con los estándares internacionales, para así evaluar tanto la eficacia de la planificación como la existencia de excedentes o déficits de personal. Además, se utilizó la información disponible en el SASP (aunque incompleta) para evaluar

el grado de tecnificación de la dotación de funcionarios públicos.

En primer lugar, cabe señalar que la proporción de la población empleada en la administración centralizada de RD aumentó del 3,8% en 2014 al 4,7% en 2019, lo que indicaría un crecimiento del empleo público superior al de la población (véase el cuadro 4). Ya en 2014 RD se ubicaba entre los países con la mayor proporción de la población empleada en el sector público en un estudio comparado (véase el gráfico 1). Con todo, este único indicador no es suficiente para determinar si existe o no un exceso de empleados públicos, pues no toma en cuenta el nivel ni la cobertura de los servicios prestados.

Un posible método para aproximarse a la medición de la eficacia práctica de la planificación, y determinar la existencia o no de excedentes o déficits en las dotaciones, consiste en evaluar la

GRÁFICO 1 Empleo público, países seleccionados (porcentaje de la población)



Fuente: Dumas y Lafuente (2016). La cifra para Paraguay corresponde a Dumas (2017).

capacidad de un país de ir ampliando la cobertura (y/o el acceso) de los servicios públicos proporcionados a la población, particularmente en aquellas áreas deficitarias, y al mismo tiempo contener la expansión de aquellas que parecerían contar con un nivel adecuado de cobertura dadas las capacidades del país y las prioridades de política pública.

El cuadro 5 proporciona el detalle respecto de la evolución de indicadores de empleo sectorial como *proxy* de cobertura de servicios y presenta una estimación de estándar internacional para cada uno de estos indicadores. El principal mensaje que se puede deducir de las cifras contenidas en el cuadro 5 es que entre 2014 y 2018 RD ha logrado expandir la oferta o cobertura de algunos servicios y cerrar la brecha con respecto a estándares mínimos aceptados internacionalmente (y en algunos casos incluso superarlos); por ejemplo, en cuanto al número de alumnos por docente y a la cantidad de profesionales de la salud cada 10.000 habitantes. Por otro lado, se puede apreciar que en otras áreas vinculadas con la composición del empleo, RD no sólo sigue ubicándose por debajo de los estándares aceptados, sino que la situación ha empeorado durante los últimos cinco años; por ejemplo, en cuanto a la cantidad de personal administrativo empleado en los sectores de salud y educación. Los principales mensajes específicos que se pueden inferir del cuadro 5 son los siguientes:

a. **Personal administrativo en educación.** El porcentaje del gasto salarial sectorial en educación destinado a funciones administrativas es el más alto de América Latina y se elevó significativamente desde 2014 hasta alcanzar más de un 37% hasta mediados de 2019.¹¹ Esta situación es consistente con la caída del número de personal docente por funcionario administrativo en el sector educación. En 2019 se estimaba que existían más funcionarios administrativos o de apoyo que docentes (indicador de 0,8). Ya en 2014, con un indicador de 1,1, se identificaba que si RD contara con la misma tasa promedio de servidores públicos fuera del aula versus docentes en el aula que otros países comparables como Costa Rica o Panamá ahorraría aproximadamente un 0,5% del PIB (BID, 2015).

- b. **Personal administrativo en salud.** En 2014 el sector salud parecía contar con un excesivo número de funcionarios administrativos. Existían 1,2 funcionarios sanitarios por cada funcionario administrativo, lo que se encontraba por debajo de la media global de 2. Dicho indicador prácticamente no ha sufrido variación y a mediados de 2019 se ubicaba en el mismo nivel.
- c. **Docentes.** El impulso que se le ha dado al sector educación durante los últimos años, en parte por el mandato constitucional del gasto en educación, ha resultado no sólo en la ampliación de la jornada educativa y la construcción de nuevas escuelas, sino también en la contratación de docentes (y, como se verá más adelante, en un aumento significativo del salario promedio devengado por docentes). A partir de las cifras de matrícula en establecimientos públicos para los años lectivos 2015/16 y 2016/17, se estima que existen alrededor a 23 alumnos por docente. Si se considera a la población en edad escolar (5 a 17 años de edad) como *proxy* de la matrícula pública se puede apreciar cómo la relación de alumnos por docente en RD ha mejorado considerablemente entre los años 2014 y 2019.
- d. **Profesionales de la salud** (médicos, odontólogos y enfermeras profesionales). Su número cada 10.000 habitantes en RD registró un importante aumento en 2019 y superó el estándar de 22,8 recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS).
- e. **Policías.** La densidad de 2,8 policías cada 1.000 habitantes que RD mostraba en el año 2019 es leve inferior a la mediana global (3,0) y se encuentra en línea con la mediana para América Latina (2,8). Entre los años 2015 y 2019 este indicador ha disminuido de manera consistente, lo que sorprende dado el aumento registrado en el empleo en otros sectores.

En cuanto al costo de las planillas, el cuadro 6 presenta la evolución de los principales indicadores de

¹¹ Uruguay, 15%; Panamá, 12,9%; Perú, 12,3%; Costa Rica, 9,7%; El Salvador, 7,6% y Guatemala 7,4%.

CUADRO 5 Indicadores de empleo sectorial en República Dominicana 2014–19 y estándares comparados

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Estándar
Policías cada 1.000 habitantes	2,9	3,1	2,9	2,8	2,7	2,8	3,0 ^a
Población en edad escolar por docente ^a	39	30	28	28	26	26	nd
Alumnos por docente [#]		24,8	23,0				nd
Prof. sanitarios cada 10.000 hab.*	21,7	20,9	21,1	21,6	21,6	24,7	22,8
Personal sanitario/personal administrativo en salud	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	2,0 ^b
Personal docente/personal administrativo en educación	1,1	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	nd
Porcentaje del gasto salarial en personal administrativo en educación ^c	28,0%	31,2%	33,2%	34,0%	34,8%	37,2%	15,5% ^d

^a Población en edad escolar corresponde a las edades de entre 5 y 17 años.

[#] Matricula pública sólo disponible para el período 2015/16 y 2016/17.

* Profesionales sanitarios incluye sólo a médicos, enfermeras profesionales y odontólogos.

^a La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) estima que la mediana internacional de policías cada 1.000 habitantes corresponde a 3 (https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/International_Statistics_on_Crime_and_Justice.pdf).

^b La OMS estima que la media global de personal sanitario por administrativo es de 2 (véase página 8 en http://www.who.int/hrh/documents/counting_health_workers.pdf).

^c El cálculo de este indicador utiliza las funciones y unidad de desempeño de cada empleado y no su estatuto o carrera. De esta forma, se incluye en el indicador la remuneración de aquellos miembros de la carrera docente que se desempeñan en unidades administrativas en el nivel central o subnacional.

^d Este es el promedio para países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) basado en cifras de la publicación *Government at a Glance: 2013*. La cifra para países unitarios es inferior a este promedio. La mayoría de los países de América Latina para los que existen cifras se encuentran entre un 8% y un 14%. Calculado en base a cifras disponibles en OECD Stats, Educational Finance Indicators (http://www.oecd-ilibrary.org/education/data/education-at-a-glance/educational-finance-datasets_c4e1b551-en).

nd: no se dispone de datos.

gasto salarial para el período 2014–18. El gasto salarial como porcentaje del PIB para 2018 fue un 5,2%. Si bien dicho nivel se encuentra en línea con otros países de la región, es importante destacar el considerable aumento que se ha registrado desde 2014, cuando dicha cifra se ubicaba en un 4,4% del PIB. Sin duda que el incremento en el empleo público ha sido uno de los principales factores detrás de este crecimiento, pero hay que mencionar que los aumentos salariales en el sector educativo, seguridad y el servicio civil también contribuyeron a este ascenso del peso fiscal de la masa salarial. Por otro lado, si bien los costes salariales se han mantenido relativamente constantes respecto del gasto total del gobierno central, su proporción respecto de los ingresos tributarios ha aumentado rápidamente, del 32,6% al 39,5%.

En cuanto al grado de tecnificación de las dotaciones, la información disponible en el SASP permite realizar un análisis aproximado o parcial de la situación

en RD. Esto se debe a que el campo o la variable que permitiría distinguir entre personal profesional y personal de apoyo (administrativo y servicios generales) no se encuentra disponible para la totalidad de los empleados de la Administración Central (además, y como se mencionó anteriormente, no todos los empleados parecerían estar en el SASP). Con todo, el cuadro 7 presenta una estimación de la cantidad de empleados profesionales y de apoyo, y el consecuente cálculo de una relación entre ambos. Sobre la base de la información disponible en el SASP, se estima que existen 1,3 profesionales por funcionario de apoyo y dicho indicador se mantuvo relativamente estable durante el período analizado.¹²

¹² Utilizando información contenida en la descripción del cargo de funcionarios para los que no existe una clasificación de cargo en el SASP y si se incluye al personal docente dentro del grupo de profesionales, se llega un indicador muy similar al de 1,3.

CUADRO 6 Participación del gasto en personal (como porcentaje del PIB y el PGN)

	2014	2015	2016	2017	2018
Total gob. central + SNS (millones de \$RD)	\$ 127.761,75	\$ 153.709,44	\$ 172.887,39	\$ 193.117,86	\$ 219.379,00
Total gob. central + SNS (porcentaje del PIB)	4,4%	4,8%	5,0%	5,1%	5,2%
Remuneraciones – gob. central (porcentaje gasto total)	26,0%	29,7%	26,9%	26,7%	27,6%
Remuneraciones – gob. central (porcentaje ingresos tributarios)	32,6%	37,2%	38,3%	38,8%	39,5%

Fuente: Ejecución Presupuestaria DIGEPRES.

CUADRO 7 Tecnificación de la dotación, relación entre personal técnico y personal de apoyo

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cantidad de cargos técnicos [^]	51.325	52.354	55.681	55.942	57.339	60.876
Cantidad de cargos de apoyo [*]	41.859	43.391	44.562	44.621	45.310	48.652
Relación técnicos/apoyo	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos contenidos en el SASP.

Nota: Cabe señalar la existencia de limitaciones en el SASP para poder construir este indicador y por lo mismo su valor debe ser sólo tomado como una referencia amplia. Lo importante aquí, más que el nivel, es registrar que no parece haber habido un movimiento significativo en los últimos cinco años. Considérese que, si bien el concepto "Técnico" no se utiliza para caracterizar ocupaciones que requieren un grado de licenciatura universitaria, en República Dominicana (RD) el grupo ocupacional "Técnico" tiende a estar dominado por ocupaciones que justamente requieren de dicho grado.

[^] Cargos de carrera pertenecientes a grupo ocupacional Técnico o Superior.

^{*} Cargos de carrera pertenecientes a grupo ocupacional de Apoyo Administrativo más cargos pertenecientes a Estatuto Simplificado.

Planificación integral de la GRH

- *Punto crítico 6: Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.*

Si bien la evaluación realizada en 2012 destaca la existencia de nuevos instrumentos de planificación, y de esfuerzos por parte del MAP para instalar una "cultura de la planificación", y si bien dichos esfuerzos y compromiso parecerían haber continuado durante los últimos años, la evidencia presentada anteriormente con respecto a la eficacia de la planificación parecería, en el mejor de los casos, mixta.

Algunos indicadores, como la expansión de cobertura de servicios en educación y salud, han mejorado, lo que en parte fue posible gracias a mejoras en los procesos de planificación tanto a nivel

de todo el gobierno como dentro de cada institución; sin embargo, otros parecen haber empeorado sustancialmente, inclusive desde una línea de base que ya era baja en términos comparados (por ejemplo, la cantidad y el gasto asociado a funcionarios administrativos o de apoyo). Esta realidad sugiere que, mientras que al interior de la administración pública existe un deseo de mejorar la cobertura y calidad de los servicios públicos provistos a la población, parecería persistir al mismo tiempo la práctica de utilizar el empleo público para otros fines, lo que incide negativamente en la gestión y planificación de recursos humanos (esto se recoge por ejemplo en los estudios de Schuster [2014] y Kitschelt y Singer [2009]).

2.2. Organización del Trabajo

"En un subsistema de organización del trabajo son dos los procesos diferenciados que deben

contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquellos deben reunir” (Longo, 2002: 18).

Calidad de la estructura de puestos de trabajo

- *Punto crítico 7: El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.*
- *Punto crítico 8: La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.*

La medición realizada en 2012 destacaba como avances la elaboración y actualización de manuales de puestos y la optimización de las estructuras organizativas en un número de instituciones de la Administración Central. Además, resaltaba la elaboración de un Manual de Cargos Civiles Clasificados, que contiene todos los cargos comunes o transversales a todas las instituciones del Estado con sus correspondientes perfiles. Por último, la evaluación anterior concluía que la “progresiva instalación de los concursos públicos para la ocupación de cargos de carrera (proceso iniciado en 2011) debería actuar como una práctica funcional a la maduración del sistema”.

Desde 2012 hasta mediados de 2019, el proceso de actualización de estructuras y elaboración de manuales de cargo ha continuado, y en gran medida, la visibilidad que desde Presidencia se le ha dado al SISMAP ha contribuido para que un amplio número de instituciones cumpla con los requisitos formales de contar con una estructura aprobada y con un manual de cargos para su institución.¹³ Asimismo, en mayo de 2019 el MAP emitió la Resolución 099/19 que actualiza el Manual de Cargos Civiles Comunes del Poder Ejecutivo.

La nueva versión incluye la identificación de competencias dentro del perfil de cada cargo (basado en un diccionario de competencias elaborado y aprobado en 2018; véanse los siguientes puntos críticos). El nuevo Manual además establece la existencia de carreras o progresiones horizontales para familias de puestos, y establece un grado salarial asociado a cada puesto.

Desde un punto de vista de diseño, el nuevo Manual es sin duda un importante avance en cuanto a la instauración de un completo y detallado clasificador de puestos de trabajo (CPT). Si bien se han logrado avances en cuanto a la elaboración de buenos instrumentos de diseño y organización del trabajo, y un número importante de instituciones ha hecho esfuerzos por aprobar y homologar sus estructuras y manuales de cargo (al menos en el papel), en la práctica, no se aprecia la materialización de dichos avances. Una estrategia de implementación o adopción de estos instrumentos podría ser la aplicación de los mismos al flujo de ingreso de personal (ingresos a carrera y nombramientos); sin embargo, los concursos para el ingreso a carrera han sido muy limitados (como se discutirá en la próxima sección), y en segundo lugar, no parecería que estos instrumentos hayan sido utilizados al momento de registrar los nombramientos de personal en prueba (provisorio) o temporal. Una segunda estrategia de adopción de estos instrumentos sería que tanto el MAP como las URH migren la información existente en sus sistemas a fin de que esta refleje o sea homologada a las clasificaciones establecidas en las nuevas herramientas e instrumentos; sin embargo, este suele ser un ejercicio complejo e intensivo en recursos.¹⁴

¹³ De acuerdo con información del SISMAP, 134 instituciones (de un total de 183) cuentan con su estructura organizacional aprobada, y 104 con su Manual de Funciones aprobado por el MAP. Por otro lado, 84 poseen su Manual de Cargos aprobado.

¹⁴ El SASP no refleja las denominaciones de cargos definidas en el manual vigente antes de la aprobación de la Resolución No. 99/19, y en muchos casos tampoco contiene información respecto de los grupos ocupacionales. Además, en el SASP existen varias denominaciones de cargos que muchas veces corresponden a un mismo puesto pero que figura escrito o ingresado al sistema de manera distinta por cada institución; por ejemplo, Técnico Administrativo, Técnico Adm., Tec. Adm., TEC. ADM, TÉCNICO ADMIN., etc.

En otras palabras, en el papel existen buenos instrumentos y herramientas para la adecuada organización del trabajo, y las instituciones públicas han tomado acciones para formalmente adoptar dichos instrumentos, pero en la práctica estos casi no son utilizados en la gestión dinámica del empleo (flujo o ingresos a la administración pública), ni tampoco se ven reflejados en los sistemas de información (lo que resulta clave para la éxito de la planificación).

Flexibilidad del diseño de puestos y perfiles

- *Punto crítico 9: Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.*

El diagnóstico del servicio civil realizado en 2012 destacaba como avance la “introducción de las competencias blandas en la clasificación de puestos y perfiles” mediante la elaboración de un Manual de Competencias que sirve como parámetro para la descripción tanto de los cargos transversales o comunes, como de los cargos típicos.

En mayo de 2018 el MAP publicó la Resolución No. 48/2018 que aprueba el modelo de gestión por competencias y el diccionario general de competencias y comportamientos de la administración pública dominicana. Dicho diccionario establece 16 competencias agrupadas en cuatro familias o categorías. El Diccionario de Competencias fue incorporado en la elaboración del nuevo manual de puestos de trabajo aprobado en 2019 y además forma parte del nuevo instrumento de evaluación del desempeño que el MAP está preparando y se encuentra próximo a ser lanzado.

De este modo, el modelo de gestión por competencias no sólo se utiliza en la organización del trabajo, sino que además se extiende a otros subsistemas como el de gestión del empleo y (eventualmente) gestión del rendimiento. Si bien este nuevo instrumento es un paso en la dirección correcta, su valor efectivo dependerá de su aplicación práctica al momento de incorporar personal a la administración pública, sea a la carrera administrativa mediante procesos de concursos, o mediante el uso

de procesos competitivos para el personal nombrado provisorio o temporalmente.¹⁵

En la próxima sección se pondrá énfasis en la importancia vital que tiene la adopción amplia y sistémica de procedimientos competitivos de selección para que los avances aquí descritos tengan un impacto real sobre la gestión del talento humano en la administración pública dominicana.

2.3. Gestión del Empleo

“Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo, dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH” (Longo, 2002: 18).

Igualdad y mérito en el acceso¹⁶

- *Punto crítico 10: El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de*

¹⁵ En RD, dado el marco normativo existente, es fundamental distinguir entre concursos utilizados para el ingreso a la carrera (estatus de servidor de carrera) y procesos competitivos de reclutamiento para el ingreso a la administración pública, aunque esta última figura no está contemplada en la normativa y se utiliza escasamente en la práctica. En general, el término “concurso” se utiliza exclusivamente para procesos de promoción del personal de carrera (concursos internos para servidores públicos ya incorporados a la carrera) y en menor medida para procesos de incorporación a la carrera y otorgar el estatus de servidor de carrera (concursos externos). Si bien ambos son competitivos, el primero lo es sólo dentro de un ámbito reducido pues sólo puede participar personal ya incorporado a la carrera. El problema es que el personal ya incorporado a la carrera es escaso y la gran mayoría adquirió dicho estatus automáticamente antes de la entrada en vigencia de la LFP o por un procedimiento de evaluación interna (es decir, sin un proceso competitivo).

¹⁶ El análisis de este subsistema se centra exclusivamente en la evaluación de los mecanismos para el reclutamiento y la selección del personal perteneciente a la Carrera Administrativa. Con todo, es necesario considerar que durante el período que se extiende a partir de la evaluación anterior se han realizado esfuerzos para fortalecer el ingreso del personal en otras carreras, por ejemplo: i) la implementación de un proceso competitivo para el ingreso a un programa de maestría que permitiría el posterior ingreso a la Carrera Diplomática (Modalidad Curso-Concurso); ii) la adjudicación de becas para el estudio de especialidades médicas en la Carrera Sanitaria, y iii) los concursos para el ingreso a la Carrera Docente.

derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.

- *Punto crítico 11: Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.*

El anterior diagnóstico destacaba como un avance del período la elaboración del Reglamento de Reclutamiento y Selección (Decreto No. 524/09) y su Instructivo No. 81/10. En segundo lugar, se resaltaba la realización de 62 procesos de selección para la ocupación de cargos de carrera administrativa durante el período 2011 y 2012 (en 37 instituciones), y se mencionaba la expectativa de aumentarlos en los próximos años.

Conceptualmente, y debido a la existencia de un sistema de carrera administrativa cerrada en la legislación dominicana, resulta fundamental distinguir entre dos situaciones relativas al ingreso de empleados a la administración pública: i) los procesos de ingreso o incorporación al sistema de carrera cerrada o “concursos externos” y ii) los procesos para la contratación o nombramiento “en prueba” o temporal de funcionarios en puestos de modalidad fija o contratada sin que se les otorgue el estatus de funcionarios públicos admitido a la carrera.

Desde un punto de vista normativo, los procedimientos para la primera situación son, en efecto, abiertos y centrados en principios de idoneidad y mérito, y están regulados por la LFP y por los decretos correspondientes. Por otro lado, respecto de la segunda situación, el MAP promulgó la Resolución No. 40 de 2018 que establece los procedimientos para dicha contratación y nombramiento; sin embargo, cabe señalar que la aplicación práctica de lo dispuesto en dicha resolución parecer ser parcial y sólo de reciente data. Las evidencias recabadas durante la visita de campo indican que existe un significativo número de empleados públicos que, sin haber sido admitidos a la carrera administrativa, se encuentran ocupando un puesto fijo o contratado por un período que excede largamente el señalado en la LFP y ratificado en la Resolución No. 40 de 2018.

Asimismo, y respecto de esta segunda modalidad, cabe señalar que, en la inmensa mayoría de los casos, la selección de personal es de naturaleza discrecional y se basa en la preferencia de cada autoridad o directivo. En esta sección se evaluarán ambas situaciones.

Respecto de la primera (incorporación al sistema de carrera cerrada), existen dos modalidades de ingreso: i) por concursos en su modalidad externa y abierta,¹⁷ y ii) mediante el denominado proceso de evaluación interna contemplado en el Art. 98 de la LFP y normado en la Resolución No. 50/15. Esta última modalidad ya no se encuentra disponible, pues el artículo transitorio contenido en la LFP que la establecía expiró; sin embargo, desde 2012 hubo empleados públicos que fueron incorporados a la carrera mediante esta modalidad.¹⁸

El cuadro 8 resume las cifras asociadas a procesos de concursos durante el período 2014–18. El primer elemento para destacar es que el número total de procesos se ha mantenido bajo. Segundo, existe un alto porcentaje de procesos que no concluyen en la selección y nombramiento de algún candidato: si bien este indicador ha mejorado en los últimos años, el porcentaje es inferior al 60%; la cifra es aún más baja si se utiliza el porcentaje de vacantes concursadas y seleccionadas como medida de éxito. Un tercer punto es que a partir de 2018 parece existir no sólo un aumento de la cantidad de procesos, sino también una mejor eficacia de los mismos. Como se ha mencionado, parte de la explicación respecto del aumento en la cantidad y tasa de éxito en los procesos se debe al monitoreo que el SISMAP realiza de los mismos y la visibilidad de dicho instrumento por parte del Ministerio de la Presidencia, lo que ha

¹⁷ El marco normativo relativo a procesos de reclutamiento y selección restringe la participación en procesos de concurso internos sólo a aquellos que ya cuentan con el estatus de servidores de carrera (ya han sido incorporados a la carrera), lo que es una característica propia de los sistemas de carrera cerrada. Como resultado de ello, los concursos internos son en realidad una instancia para la promoción o progresión del personal perteneciente a la carrera (y por lo mismo más pertinente al subsistema de gestión del desarrollo). En base a esta importante distinción conceptual, la discusión y evaluación de los concursos internos se dejará para el subsistema de gestión del desarrollo.

¹⁸ El Artículo 98 establece que dicha modalidad sólo estaría disponible por un período de ocho años contados desde la entrada en vigencia de la LFP.

CUADRO 8 Número de vacancias llenadas en concursos externos en la Administración Central, 2014–18

	2014	2015	2016	2017	2018
Cantidad total de procesos iniciados (cargos)*	45	46	37	44	110
Cantidad total de procesos completados (cargos)	15	23	13	18	66
Porcentaje de procesos completados	33%	50%	35%	41%	60%
Cantidad total de vacantes concursadas	134	87	113	155	247
Cantidad total de vacantes llenadas (todas las modalidades)	15	29	16	38	183
Porcentaje de vacantes llenadas (todas las modalidades)	11%	33%	14%	25%	74%
Cantidad total de vacantes llenadas (concurso externo)	2	9	1	7	67
Porcentaje de vacantes llenadas (concurso externo)	1%	10%	1%	5%	27%

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el MAP (CONCURSOFT).

* Por proceso se considera cada cargo o puesto concursado.

generado un mayor interés por parte de las instituciones.¹⁹ Por último, un cuarto punto a destacar es el bajo número y porcentaje de vacantes que son llenadas en procesos de concurso externo.

El cuadro 9 presenta las cifras de ingreso a la carrera por concurso externo y compara dicha cifra con dos grupos de funcionarios: i) la cantidad de empleados nombrados temporalmente en cargos de carrera que ingresaron a la administración pública en cada año calendario (vienen directamente del sector privado sin haber estado antes en la administración pública, columna B), y ii) la cantidad o *stock* de empleados nombrados temporalmente en cargos de carrera pero que ocupan dicho cargo desde el año calendario anterior (columna C). En base a las cifras de ingresos a la carrera por concursos externos y a ambos grupos poblacionales (columnas B y C) se puede estimar un índice aproximado de concursabilidad para la Administración Central dominicana. La evidencia parece apuntar a que durante 2018 sólo un 1,4% de las altas o los nombramientos a cargos de carrera de dicho año se llenó a través de un proceso de concurso externo. Además, si se toma en cuenta el *stock* acumulado de empleados que ocupan temporalmente un cargo de carrera (arrastre de años anteriores) se obtiene que sólo un 0,2% de

los cargos ocupados por personal nombrado de manera temporal se “regularizó” durante 2018.

Los procesos de concursos, en todas sus modalidades, son llevados a cabo a través del portal web “*Concursa*” administrado por el MAP. En dicho portal se realiza la publicación y los interesados pueden: i) acceder a la *bolsa de empleos públicos* disponibles y sus requisitos, y ii) completar el proceso de postulación. El portal también es capaz de generar estadísticas respecto de los procesos de concurso realizados. El cuadro 10 presenta información del número de vacantes, participantes y seleccionados en concursos de modalidad externa entre 2014 y 2018.

El primer punto a destacar es que por cada plaza vacante en concurso externo postulan en promedio 14,3 personas, lo que permite confirmar la competitividad de los procesos. El segundo punto a destacar es que, cuando el proceso de concurso no es cancelado o declarado desierto, prácticamente la totalidad de las plazas vacantes son seleccionadas.

¹⁹ La Resolución No. 40/18 que establece el Procedimiento General para la contratación de nuevo personal es otra posible explicación detrás del aumento que se aprecia en el año 2018; sin embargo, entrevistas realizadas durante la visita de campo sugerirían que el impacto de dicha resolución sería más visible en el año 2019 y no antes.

CUADRO 9 Ingresos a la carrera por concurso externo y cantidad de nombramientos temporales al año y acumulados en instituciones de la Administración Central, 2014–18

	Altas por concurso externo (A)	Altas a cargos de carrera, no concursadas (nombrados) (SASP) (B)	Porcentaje de altas seleccionadas competitivamente (A)/(B)	Stock de personal que ocupa cargos de carrera sin poseer estatus de servidor de carrera* (C)	Ingresos por concurso como porcentaje del stock de personal en prueba (A)/(B+C)
2014	2	4.027	0,0%	22.424	0,0%
2015	9	3.219	0,3%	23.244	0,0%
2016	1	4.132	0,0%	24.116	0,0%
2017	7	7.368	0,1%	26.597	0,0%
2018	67	4.962	1,4%	29.080	0,2%

Fuente: Base de Datos de Concursos MAP y "Altas" calculadas a partir de SASP.

* Estas cifras corresponden a una estimación conservadora obtenida del SASP. Como referencia, el número de personas que en 2018 ocupaba cargos permanentes de naturaleza administrativa sin ser servidores de carrera asciende a aproximadamente 147.000. La diferencia se debe a que existen 111.000 empleados para los que la información respecto del tipo de cargo y carrera no está disponible en el SASP. Habría que señalar que una parte importante de esos 111.000 empleados probablemente pertenece al Estatuto Simplificado y, por lo mismo, no es sujeto de concurso o incorporable a la carrera.

CUADRO 10 Plazas vacantes, participantes y seleccionados en concursos externos completados, 2014–18

	Plazas vacantes	Participantes	Participantes por plaza vacante	Seleccionados
2014	2	nd	—	2
2015	9	121	13,4	9
2016	1	8	8,0	1
2017	6	140	23,3	6
2018	70	991	14,2	67
Total	88	1.260	14,3	85

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el MAP.

nd: no se dispone de datos.

Sin embargo, algunos representantes de las URH expresaron disconformidad en relación con: i) la larga duración de los procesos de concurso; ii) el hecho de que el sistema acepta postulaciones después de la fecha de cierre de recepción de antecedentes, y aunque el postulante no es admitido, la URH debe responder a cada uno de los postulantes (incluso aquellos que llegan tarde), y iii) el hecho de que el supervisor directo de la plaza concursada no pueda tomar parte en la entrevista de competencias y se

exige que esta sólo pueda ser realizada por una persona certificada para realizar entrevistas por competencias.

El cuadro 11 presenta la cantidad de funcionarios admitidos a la carrera mediante procesos de evaluación interna para el período 2014–18. En total, las cifras proporcionadas por el MAP indican que se adjudicó el estatus de servidor de carrera a un total de 149 funcionarios en virtud de lo señalado en el Artículo 98 de la LFP que otorgaba a la SEAP

CUADRO 11 Ingresos a la carrera por concurso externo y evaluación interna en la Administración Central, 2014–18

	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Ingresos a carrera por concursos externos	2	9	1	7	67	86
Ingresos por evaluación interna	—	132	17	—	—	149
Total ingresos a carrera	2	141	18	7	67	235

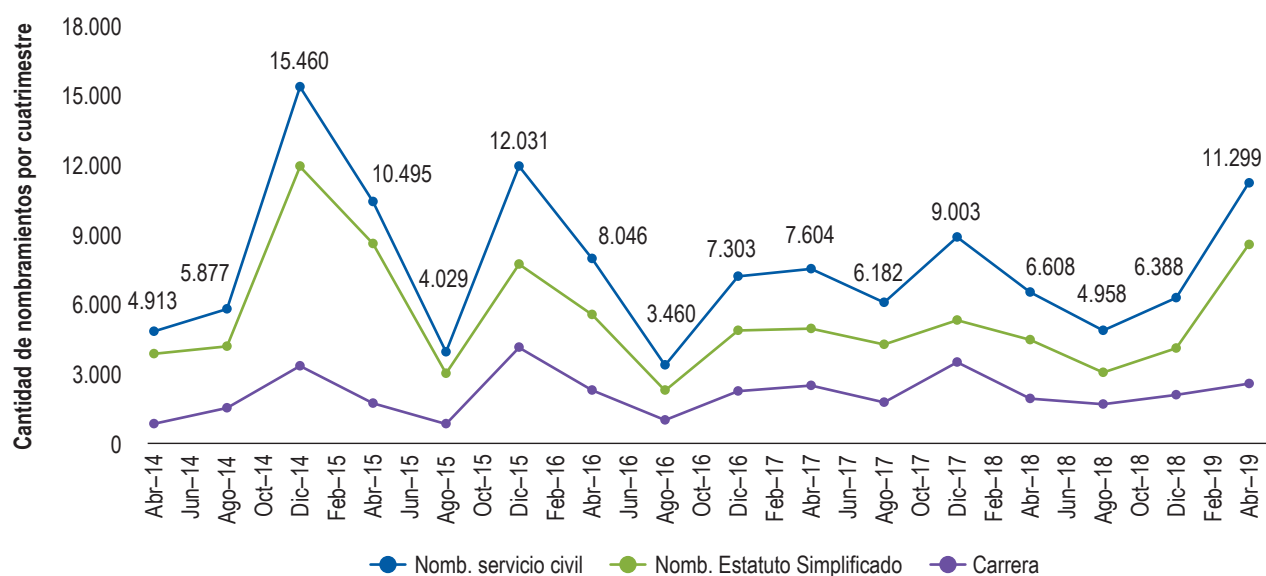
Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el MAP.

(iteración previa del MAP) un período de ocho años para que se evalúe a los funcionarios que al momento de la entrada en vigencia de la LFP ocupaban cargos de carrera sin que se les hubiese conferido el estatus de carrera. Respecto de esta modalidad de ingreso a la carrera, y en julio de 2015, el MAP promulgó la Resolución No. 050/15 que establece el instructivo para la incorporación al sistema de carrera administrativa por evaluación interna en donde se actualizaron las normas de dicho proceso, entre las que se especifica que para los funcionarios de una institución sean evaluados, la institución primero debe, entre otros requisitos, contar con: i) Estructura Organizativa aprobada por el MAP y ii) Estructura de Cargos aprobada por el MAP y, preferiblemente, el Manual de Cargos. Si se consideran ambos procesos

de incorporación a la carrera, por concurso externo y por evaluación interna, se obtiene que un total de 235 funcionarios fueron admitidos como servidores de carrera entre 2014 y 2018.

Respecto de la segunda situación mencionada al comienzo de este punto crítico, es decir, los procedimientos para el nombramiento temporal de funcionarios, el gráfico 2 presenta la cantidad de nombramientos en cargos pertenecientes al servicio civil (véase la definición anterior) y a cargos del Estatuto Simplificado en cada cuatrimestre entre 2014 y 2019. El primer punto que llama la atención en el gráfico 2 es el alto número de nombramientos que se realizan. En promedio, durante cada año, se ha nombrado a más de 22.000 empleados, lo que equivale aproximadamente a un 15% del personal

GRÁFICO 2 Nombramientos en el servicio civil y Estatuto Simplificado, cuatrimestres, 2014–19



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SASP y SIGEF.

empleado en cargos de carrera o Estatuto Simplificado. El segundo punto que llama la atención es que tanto la magnitud como la variación temporal (cuatrimestral) de los nombramientos tienen lugar en plazas del Estatuto Simplificado, aunque la LFP no establece la necesidad de realizar concursos para estas plazas. Por otro lado, la cantidad promedio de nombramientos durante el período 2014-19 fue de 2.217 por cuatrimestre, lo que equivale a un promedio de 6.651 cargos por año.

Cabe señalar que, en relación con los nombramientos, si bien la LFP permite que un empleado ocupe temporalmente un cargo de carrera por un período de “hasta 6 meses” (Párrafo II del Art. 25 de la LFP), en la práctica, la gran mayoría de los funcionarios temporales nombrados han excedido largamente dicho período. Ante esta situación, en 2018 el MAP emitió la Resolución No. 40/18 que establece las normas y procedimientos para la contratación o el nombramiento en cargos de carrera de personal temporal o “a prueba”. Dicha resolución (consensuada por el MAP con DIGEPRES, el Ministerio Administrativo de la Presidencia y la Contraloría General de la República) formaliza y hace explícitos los requerimientos y procedimientos contenidos en las normas relativas al reclutamiento y a la selección de personal en la administración centralizada mencionadas anteriormente; sin embargo, son sus potenciales implicancias prácticas las que podrían generar un cambio en la forma en que se incorporan o nombran “nuevos” empleados a la administración pública.

El acuerdo entre el MAP y las instituciones involucradas en el nombramiento y procesamiento del pago de la nómina (CGR y MH), reflejado en la Resolución No. 40/18, recientemente ha resultado en que cualquier inconsistencia detectada en la nómina para pago respecto de la nómina del mes anterior (aumento salarial o nombramiento) sin la debida documentación de respaldo por parte del MAP o DIGEPRES ocasionaría la detención de toda la nómina de pago de dicha institución. De acuerdo a comentarios recibidos por representantes de las URH, el plazo para rectificar novedades o inconsistencia en la nómina estaría tomando entre tres y cuatro meses. Otras entidades expresaron

preocupación acerca de que la Resolución 40/18 extendió el control que sobre los nombramientos se hace desde el Ministerio Administrativo de la Presidencia, en particular, pues esta resolución rige también para los entes descentralizados.

Habría que esperar para poder determinar si el cumplimiento de dicha resolución resulta en un cambio profundo con respecto a las formas de ingreso de administración (nombramientos) y consecuente incorporación a la carrera (concursos). En las entrevistas realizadas durante la visita de campo para este diagnóstico se señalaba claramente el efecto disruptivo (y potencialmente positivo) que ha tenido sobre el statu quo.

Más recientemente, y en esta misma línea, el MAP emitió la Resolución No. 097/19 que regula los procedimientos y requisitos para la contratación de personal de carácter temporal o eventual (no ocupan cargos considerados como pertenecientes a la carrera), la que en gran medida apunta a que se evite la práctica de contratar a personal temporal o eventual para que desempeñe funciones o tareas propias de cargos de naturaleza permanente y así eludir las exigencias establecidas para el nombramiento de funcionarios temporales y estipuladas en la Resolución No. 40/18 mencionada anteriormente.²⁰

Calidad del reclutamiento y de la selección

- *Punto crítico 12: La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.*

En la medición anterior se hacía mención a los instrumentos disponibles para la utilización de modelos de competencias para el reclutamiento y la selección, y auspiciosamente se señalaba su utilización en los incipientes concursos que se habían realizado.

²⁰ Algunas instituciones realizarían procesos competitivos para el reclutamiento y la selección de funcionarios nombrados temporalmente; sin embargo, estos procesos son más bien la excepción y no son normados ni acompañados por el MAP.

En la actualidad, la existencia de herramientas que facilitan la aplicación de un modelo de competencias se ha profundizado gracias a la elaboración del Diccionario de Competencias antes mencionado y al nuevo Manual de clasificación de puestos civiles (cargos comunes) aprobado en 2019. Lamentablemente, su aprovechamiento sigue siendo limitado debido al escaso número de concursos que, en la práctica, se realizan cada año.

La falla o debilidad que limita la expansión de la meritocracia en RD no parece estar asociada a la ausencia de instrumentos de gestión, guías, instructivos o generación de nuevas plataformas tecnológicas. La falla principal está relacionada con la implementación de las políticas y la aplicación de los instrumentos elaborados.

En este sentido, al menos, surgen dos potenciales hipótesis para explicar dichas fallas de implementación: la primera es de economía política y está fundamentalmente asociada a la noción de que el acceso al empleo público se utiliza para fines electorales (Schuster, 2014). Si esta noción o este principio operativo se asume como hipotéticamente válido, entonces la implicancia práctica es: i) la existencia de total libertad para contratar y nombrar (otorgar los beneficios) y ii) la ausencia de estabilidad funcionaria a fin poder desvincular o cancelar activamente a “adversarios” o a quienes actúen “de manera desleal”. La combinación de ambos principios resulta además en el hecho de que el futuro laboral de quienes hayan resultado beneficiados con un empleo público está estrechamente ligado a la permanencia del partido o de la coalición que los contrató.

Una segunda hipótesis para explicar la mencionada falla de implementación tiene su origen en problemas de diseño de la política, lo cual, unido a otros factores, crea una trampa o impedimento al momento de implementar dicha política. Si se asume esta premisa, la utilización de un sistema de carrera cerrada en los términos señalados en la LFP puede ser uno de los principales impedimentos para la efectiva expansión de los concursos y la instalación de los principios de idoneidad y mérito (Artículos 38 y 102 de LFP).²¹ Las disposiciones señaladas en los Artículos 38 y

102 desincentivan de manera significativa la realización de concursos para el reclutamiento competitivo de personal en las instituciones públicas, pues las obligan a reclutar desde un conjunto de candidatos limitado y que probablemente es menos atractivo que aquellos disponibles en el mercado laboral más amplio (e incluso dentro del mismo sector público, cuando se trata de empleados sin estatus de servidor de carrera). El requisito de que se declare desierto el resultado de concursos internos antes de poder convocar un concurso externo es también una importante barrera a la entrada, pues exige un significativo esfuerzo administrativo (y de tiempo) de las instituciones antes de poder reclutar más abiertamente.

La respuesta a la pregunta de si estas dos (u otras) hipótesis son las responsables por las fallas en la implementación escapa al alcance de este diagnóstico. A más 10 años de la entrada en vigencia de la LFP —incluido el período bajo análisis de este informe— los cambios en las prácticas de reclutamiento y selección no han sido significativos.

Movilidad

- *Punto crítico 13: Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.*

La medición anterior mencionaba la existencia de diversas figuras para gestionar la movilidad de

²¹ “Artículo 38. – Las vacantes que se produzcan en los cargos de carrera serán cubiertas en primer lugar mediante concursos internos para ascensos organizados de todo funcionario público, y en caso de declararse desiertos, se convocará a concursos externos.”

“Artículo 102. – A los fines de la aplicación de la presente ley, se reconoce el status de carrera a todos los servidores públicos que al momento de la entrada en vigencia de la presente ley ostenten el status de servidores de carrera, amparados por un nombramiento del Poder Ejecutivo, o que habiendo obtenido el Certificado de Aprobación del Proceso de Incorporación al Sistema de Carrera Administrativa por parte de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), la expedición de su nombramiento se encontrare en trámite.”

CUADRO 12 Tasa de empleados que se traslada de institución en la Administración Central, 2015–18

	2015	2016	2017	2018
Porcentaje de funcionarios que anualmente cambian de institución	1,9%	2,1%	2,3%	2,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SASP y SIGEF.

Nota metodológica: Se considera cambio de institución como un cambio en el capítulo presupuestario.

los servidores públicos contempladas en la LFP (por ejemplo, la comisión de servicios), y señalaba explícitamente el peso que tenía el interés organizacional sobre las decisiones de traslado y movilidad.

En efecto, dentro de los principios fundamentales que la LFP establece en su Artículo 3 para el ejercicio de la función pública se mencionan explícitamente el principio de flexibilidad organizacional entendido como la potestad del Estado empleador de variar las condiciones de trabajo conforme al interés institucional. El cuadro 12 presenta una estimación de la tasa de traslados interinstitucionales prevalente en la administración centralizada dominicana. Las cifras tomadas del SASP y SIGEF indicarían que alrededor de un 2% de la planta de funcionarios que ocupa cargos fijos cambiaría de institución, lo que permitiría sugerir que no existen excesivas rigideces que dificulten o impidan el movimiento del personal entre instituciones.²² La ausencia de una variable (en el SASP) que capture la ubicación geográfica para la realización de funciones dificulta la realización de una estimación del grado de movilidad geográfica existente en la administración pública dominicana.

Desvinculación

- *Punto crítico 14: No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.*
- *Punto crítico 15: Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.*

El diagnóstico realizado en 2012 listaba las causales para la desvinculación de los servidores de carrera contempladas en la LFP: i) cuando el servidor incurra en faltas graves (faltas de “tercer grado”) que sean debidamente probadas; ii) dos evaluaciones de desempeño deficientes. La medición anterior además señalaba que ambas causales no eran de fácil ejecución, especialmente en el primer caso, al estar sujetas al cumplimiento del debido proceso. El informe anterior concluía mencionando el instructivo MAP que rige la creación, clasificación, modificación y supresión de cargos y que autoriza una tercera vía de desvinculación basada en la posibilidad de suprimir cargos por razones de adecuación organizacional. En los casos en que se aplique esta última vía, el puesto que haya sido eliminado no podrá volver a crearse antes de transcurrido un año, y al momento de crearlo nuevamente, el servidor público que lo ocupaba, y que hubiera sido desvinculado, tiene la prioridad para ser evaluado para el reingreso.

Con respecto a la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas debidamente acreditadas, cabe señalar que la LFP sólo confiere el derecho de estabilidad laboral al personal que haya ingresado a la carrera administrativa. De acuerdo con

²² Una de las principales motivaciones para el traslado entre instituciones que parecería influir en la decisión de cada interesado(a) se puede atribuir a las significativas diferencias salariales que existen entre instituciones públicas. Este es un punto que será discutido en la sección que analiza la gestión de la compensación, pero en la práctica y como suele ocurrir en varios países, las instituciones con la capacidad fiscal de pagar mejores sueldos terminan captando el personal de alta capacidad en instituciones en donde los salarios tienden a ser más bajos.

CUADRO 13 Proporción de la planta de personal desvinculada anualmente (“bajas”), según grupo ocupacional y carrera, 2014–18

	2014	2015	2016	2017	2018
Estatuto Simplificado	1,9%	2,0%	4,1%	3,4%	2,8%
Apoyo administrativo	4,5%	4,0%	5,5%	4,6%	4,5%
Técnico	3,7%	5,5%	7,5%	5,2%	5,0%
Profesional	2,8%	2,5%	5,5%	4,2%	4,5%
Dirección y Supervisión	3,1%	2,1%	5,0%	3,8%	3,6%
Carrera administrativa (inc. Estatuto Simplificado)	2,4%	2,4%	4,5%	3,7%	3,2%
Carrera sanitaria	1,0%	1,7%	7,2%	3,8%	1,6%
Carrera docente	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,4%
Carrera militar y policial	2,6%	2,9%	5,9%	3,6%	3,7%
Total	1,7%	1,8%	3,7%	2,6%	2,3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SASP y SIGEF.

la información contenida en el SASP, alrededor de 12.000 funcionarios públicos de la administración centralizada poseen dicho estatus, por lo que la inmensa mayoría del personal que cumple labores administrativas no goza de dicha estabilidad y podría ser desvinculado sin necesidad de seguir los procedimientos establecidos en la ley y descritos en el párrafo anterior.^{23,24}

La precariedad en cuanto a la certeza laboral de la inmensa mayoría de los empleados en cargos pertenecientes a la carrera administrativa y al Estatuto Simplificado genera el riesgo de desvinculaciones discrecionales o relacionadas con alternancias políticas en el poder.

El cuadro 13 contiene cifras ligadas a la tasa de desvinculación para los diferentes grupos ocupacionales asociados a cargos de carrera, al igual que datos para otras carreras especiales. En dicha tabla se puede apreciar que la proporción de la dotación que es desvinculada (bajas) en cargos pertenecientes a la carrera administrativa no es distinta de aquellos pertenecientes a las carreras militar y policial, y es sólo levemente superior a la del personal perteneciente a la carrera sanitaria. Con todo, una tasa de desvinculación inferior al 4% anual —en línea con la mediana tradicional del sector público a nivel global— no parece indicar un uso discrecional excesivo de desvinculaciones del personal. También es

cierto que el mismo partido político continúa en el poder desde 2004 (y la misma administración desde 2012, año del diagnóstico previo).

En cuanto a las cifras incluidas en el cuadro 13, cabe señalar que no es posible identificar la motivación detrás de la “baja”, siendo altamente posible que la mayoría de las mismas corresponda a la decisión de acogerse voluntariamente a trámite de pensión o jubilación.

2.4. Gestión del Rendimiento²⁵

“Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento

²³ Y sin derecho a indemnización. Sólo el personal de carrera tiene derecho a un máximo de 1 sueldo por año de servicio (con un tope de 18 años) al momento de su desvinculación.

²⁴ No se incluye en esta cifra el personal con estabilidad en alguna de las otras carreras especiales contempladas en la legislación dominicana.

²⁵ Esta sección se enfoca exclusivamente en el sistema de evaluación del rendimiento del personal perteneciente al régimen de carrera administrativa. Con todo, cabe señalar que en 2018, a solicitud del Ministerio de Educación, el MAP participó como observador en el proceso de evaluación del desempeño docente.

a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o «feedback» al empleado” (Longo, 2002).

Planificación del rendimiento

- *Punto crítico 16: La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.*

En la medición realizada en 2012 se destacó como avance la aprobación del Reglamento de Evaluación del Desempeño (Decreto No. 525/09).²⁶ Asimismo, sobresalió el desarrollo de un programa piloto de evaluación del desempeño basado en resultados aplicado en siete instituciones (2011). El piloto buscaba testear la implementación de un nuevo modelo de evaluación basado en: i) logro de metas, ii) competencias y (iii) medición del Régimen Ético y Disciplinario. Este “nuevo” modelo vino a reemplazar el modelo de evaluación por factores utilizado entre 2004 y 2009. El diagnóstico anterior mencionaba el deseo del MAP de expandir el número de instituciones que utilizan y aplican el nuevo modelo basado en resultados durante 2012.

Uno de los desafíos más prevalentes en los sistemas de evaluación del rendimiento es la tendencia a que todo el personal sea evaluado en la más alta categoría, en particular cuando se le vincula a un incentivo monetario, y RD parece no ser la excepción (Iacoviello, 2018; OCDE, 2014). En efecto, dichos problemas persisten en aquellas instituciones en las cuales aún se aplica el modelo de evaluación por factores para evaluar al personal de carrera y vinculado a un bono por desempeño (Decreto 604/10).²⁷

Por otro lado: i) la efectiva expansión del número de instituciones que migraron hacia el nuevo modelo de evaluación basado en resultados; ii) la elaboración de una Guía para el (la) Evaluador(a)

aprobada mediante la Resolución MAP No. 39/14, y iii) el desarrollo de una plataforma tecnológica para gestionar los acuerdos de resultado (desempeño) y evaluaciones del desempeño han contribuido significativamente a consolidar el nuevo instrumento y procedimiento (alternativo al “de factores”).

Además, si bien el nuevo modelo de evaluación de metas o resultados también está vinculado a un *Bono por Rendimiento Individual*, este no necesariamente se paga en todas las instituciones y depende de la disponibilidad de recursos presupuestarios para su pago; pero incluso en aquellas en donde los recursos presupuestarios sí están disponibles, la evidencia parecería indicar que no todos los empleados lo reciben, lo que sugeriría el carácter más selectivo del otorgamiento de dicha bonificación y, posiblemente, un mejor uso del instrumento de evaluación (véase el cuadro 18 en la sección sobre gestión de la compensación).²⁸

Además de la Guía para el Evaluador, el MAP desarrolló una plataforma informática diseñada para facilitar la gestión tanto de los acuerdos de

²⁶ Los Artículos 6 y 7 del Decreto 525/09 establecen: i) la finalidad del sistema de evaluación y ii) el uso que se ha de hacer de la información obtenida mediante el mismo. Respecto de este último punto, el decreto señala que la información obtenida se ha de utilizar para: i) el ingreso definitivo a la carrera durante el período probatorio; ii) la permanencia en la carrera por parte del servidor; iii) promociones, transferencias u otros movimientos de personal; iv) desarrollo de programas de formación y capacitación; v) estabilidad en el empleo y/o terminación de contrato; vi) sistema de remuneración e incentivos, y vii) programas de reconocimiento y premiaciones.

²⁷ Iacoviello (2018) señala: “la implementación del modelo de evaluación basado en factores presenta algunas limitaciones. El pago de un bono por buen desempeño (Decreto 604/10) favorece la emergencia de prácticas que contribuyen a desvirtuar la aplicación del instrumento. La inflación de calificaciones, la manipulación y la subjetividad dominan las evaluaciones. En el período 2005-2012, casi el 97% de los agentes evaluados obtuvo valoraciones positivas”. La evidencia del cuadro 19, más adelante, sugiere que dicha situación se mantiene actualmente para que el personal de carrera elegible reciba el Bono por Desempeño y sea evaluado por factores.

²⁸ Lamentablemente no fue posible determinar si el otorgamiento de dicho bono de rendimiento individual efectivamente obedece exclusivamente a criterios de rendimiento o si hay otras consideraciones que pesen sobre dicha decisión.

CUADRO 14 Evaluaciones del desempeño en órganos de la Administración Central, cantidad y porcentaje de cobertura, 2014–18

	2014	2015	2016	2017	2018
Policía Nacional	—	16.386	—	30.544	—
Ministerio de Salud Pública	16.060	41.732	7.397	1.774	574
Ministerio de Educación	—	—	—	17.286	—
Otras instituciones de Adm. Central	26.353	23.785	20.544	24.525	7.178
Total	42.413	81.903	27.941	74.129	7.752
Policía Nacional	—	49%	—	98%	—
Ministerio de Salud Pública	—	98%	65%	26%	9%
Ministerio de Educación	—	—	—	19%	—
Otras instituciones de Adm. Central	35%	30%	25%	30%	9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por MAP (EVALUASOFT).

desempeño como de las mismas evaluaciones. La plataforma facilita el proceso de definición de metas o acuerdos entre cada empleado y su correspondiente supervisor, y además vincula dichas metas o dichos acuerdos a las metas institucionales definidas en el POA de cada organización. Un tablero de control en la aplicación permite a cada supervisor ver el estado de los acuerdos de desempeño de sus subalternos y aprobar la versión final de los acuerdos que contienen no sólo las metas sino también los indicadores o evidencias que serán empleados para verificar el cumplimiento de estos cuando se realice la evaluación del desempeño. En el período que abarca entre enero de 2018 y junio de 2019, el MAP capacitó a un total de 804 supervisores (sobre un total de 3.394) pertenecientes a instituciones de la Administración Central.²⁹

Las URH plantearon que un problema respecto de la evaluación del desempeño asociada al *Bono por Rendimiento Individual* y al *Bono por Desempeño*: es que el bono se paga en junio pero la evaluación se hace sobre un período enero-diciembre. Otra dificultad asociada al proceso es que algunas instituciones cuentan con servidores de carrera que en estricto rigor ocupan cargos del Estatuto Simplificado (servidores públicos previos a la entrada en vigencia de la LFP en 2008), a los cuales la normativa exige hacerles acuerdos de desempeño, pero en la práctica resulta muy difícil por el tipo de labores que realizan.

Al momento de la preparación de este diagnóstico, el MAP se encontraba trabajando en una modificación al modelo y a la guía vigentes. El objetivo de esta modificación es reducir a dos los componentes evaluados.³⁰ El nuevo modelo utilizaría el recientemente aprobado Diccionario de Competencias (y el nuevo clasificador de cargos comunes civiles) como la base para la evaluación del componente de competencias.

El cuadro 14 detalla la cantidad de empleados públicos en la Administración Central cuyo desempeño ha sido evaluado cada año.³¹ La evaluación del

²⁹ Entre los principales beneficios del aplicativo están: i) la centralización de la gestión de los acuerdos de desempeño y la posterior evaluación de los mismos; ii) la reducción de tiempos para la gestión de los procesos; iii) un mejor control y seguimiento de los procesos; iv) la automatización en la generación de estadísticas y reportes. Por otro lado, en cuanto al aplicativo informático: i) aún no permite que se evalúe el componente de competencias; ii) no incluye todavía un módulo para la elaboración de los planes de mejoras y desarrollo profesional; iii) tampoco permite llevar un registro de acciones relevantes que el empleado ha de realizar durante el período entre evaluaciones.

³⁰ (i) Logro de Metas o Resultados y (ii) Competencias. El componente de evaluación del régimen ético y disciplinario pasaría a formar parte del componente de competencias.

³¹ Existe un número de instituciones descentralizadas y municipales que evalúan el desempeño pero estas no han sido incluidas en el cuadro 14 pues no forman parte del alcance de este diagnóstico.

desempeño no sólo se ha aplicado a funcionarios que ocupan cargos pertenecientes a la carrera administrativa: la policía nacional aplicó este modelo en 2015 y 2017, y el ministerio de salud aplicó el instrumento de evaluación del desempeño al personal de la carrera sanitaria en 2015.³² La cobertura de las evaluaciones del desempeño en el resto de la administración pública fluctuó entre un 25% y un 35% para el período 2014-17. En 2018 se registra una caída importante en este indicador.

Seguimiento del rendimiento

- *Punto crítico 17: A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.*
- *Punto crítico 18: El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.*

La medición anterior planteaba la necesidad de que el nuevo modelo de evaluación se consolidara más allá del piloto inicial para así: i) introducir los ajustes y ii) establecer la práctica de realizar un seguimiento del rendimiento. La medición anterior destacaba también el valor asociado a la elaboración de “acuerdos de desempeño” (que permiten a los directivos hacer el seguimiento del desempeño de sus subordinados).

En cuanto a los avances respecto de la anterior evaluación, la “Guía para el (la) Evaluador(a)”, elaborada y publicada en 2014, detalla recomendaciones, acciones e instrumentos cuyo fin es aprovechar la evaluación del desempeño como instrumento de mejoramiento continuo. La guía ofrece modelos de “Acuerdos de Desempeño”, al igual que recomendaciones respecto de cómo establecer metas, identificar indicadores y medios de verificación que se han de incluir en los mencionados acuerdos. Además, ofrece recomendaciones para preparar y realizar la entrevista de evaluación, y sugerencias para que el evaluador puede realizar una buena entrevista. Por último, establece que antes de concluir el proceso, el evaluador debe completar un *Plan de Mejora* y

Desarrollo Profesional, y brinda un modelo de formulario de dicho plan que incluye recomendaciones de capacitación y formación.

2.5. Gestión de la Compensación

“Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extra salariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de éstos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo” (Longo, 2002: 18).

Competitividad y eficiencia

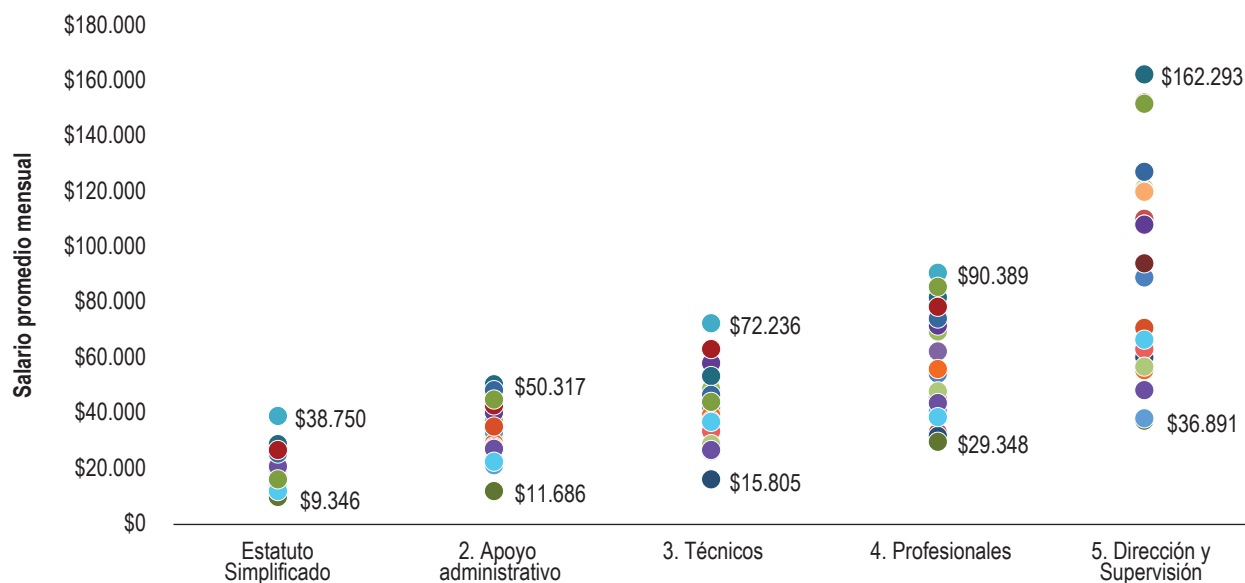
- *Punto crítico 19: La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.*
- *Punto crítico 20: Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.*

La evaluación anterior mencionaba la persistencia de “ciertos problemas de competitividad externa, fundamentalmente en los niveles más altos de la administración pública, donde se registra un nivel salarial muy por debajo de su equivalente en el sector privado, aunque esta situación parece no ser tan clara en los niveles medios y bajos”. Además, notaba la existencia de una alta heterogeneidad salarial entre instituciones públicas y la falta de una política global de compensaciones no monetarias que permitiera amortiguar el impacto de la heterogeneidad monetaria. Por último, en la medición anterior se indicaba que el peso fiscal de las remuneraciones del personal en la Administración Central correspondía al 3,64% del PIB.

La situación de heterogeneidad salarial entre instituciones descrita en la evaluación anterior

³² En el año 2016, la mayoría del personal sanitario perteneciente al Ministerio de Salud fue trasladado administrativamente al Servicio Nacional de Salud (ente descentralizado). De acuerdo a la data proporcionada por el MAP, pareciera que el SNS no ha vuelto a aplicar el instrumento de evaluación del desempeño.

GRÁFICO 3 Dispersión salarial entre órganos de la Administración Central, 2018



Fuente: Elaboración propia en base a cifras contenidas en el SASP.

Nota: Cada color simboliza una institución diferente.

(también mencionada en el informe de 2008) persistía a mediados de 2019, a pesar de la entrada en vigencia de una nueva Ley de Salarios en 2013, cuyo impacto será discutido más adelante (Ley 105/13). El gráfico 3 presenta visualmente el grado de heterogeneidad o dispersión salarial entre instituciones. En el gráfico se puede apreciar la existencia de diferencias entre instituciones de hasta cinco veces para el mismo cargo (dependiendo del grupo ocupacional que se analice). Esta brecha atenta contra el principio de equidad retributiva contemplado en el Artículo 3 de la LFP y revalidado en la Ley 105/13, y en gran medida es producto del efecto acumulativo que han tenido las importantes diferencias, entre instituciones, de recursos presupuestarios disponibles para otorgar mejoras salariales a su personal.³³

Como se analizaba en el subsistema de planificación, parte del aumento registrado en la masa salarial desde la medición anterior se debe al incremento del empleo público, tanto en términos absolutos como en términos relativos, comparado con la población del país (véanse los cuadros 2 y 4). Sin embargo, una parte también se debe al aumento promedio de las remuneraciones.

El cuadro 15 muestra el salario promedio para los distintos grupos ocupacionales pertenecientes a la carrera administrativa en la Administración Central para el período 2014-18 (medidos en pesos corrientes de cada año). Allí se puede apreciar cómo los salarios nominales, en promedio, han aumentado entre un 8,6% y un 11,2% cada año, lo que corresponde a una tasa superior al crecimiento del PIB per cápita (RD\$ corrientes)

³³ Es posible que existan otras explicaciones complementarias, como la composición del empleo al interior de cada grupo ocupacional (experiencia, competencias y ocupaciones propiamente tales) en cada institución; por ejemplo, en una institución el salario promedio del personal perteneciente al Estatuto Simplificado puede ser artificialmente bajo debido a que existe una cantidad desproporcionada de auxiliares de aseo u otra ocupación de baja remuneración, o en el caso de los grupos técnicos y profesionales, en algunas instituciones predominan individuos recién egresados de la universidad, mientras que en otras tienden a ser profesionales de larga trayectoria (efecto de captación del talento humano entre instituciones). La posibilidad que tienen algunas instituciones de pagar mejores remuneraciones sin duda tiene un efecto dinámico sobre la composición del empleo. Con todo, estas diferencias en la composición no parecerían ser suficientes para explicar el nivel de inequidad horizontal.

CUADRO 15 Remuneración bruta promedio según grupo ocupacional y tasa de compresión salarial, 2014–18 (pesos corrientes)

	2014	2015	2016	2017	2018	Δ Anual
1. Estatuto Simplificado	\$ 8.817	\$ 9.479	\$ 11.197	\$ 12.279	\$ 13.490	11,2%
2. Apoyo administrativo	\$ 16.515	\$ 17.813	\$ 21.086	\$ 22.215	\$ 23.445	9,2%
3. Técnicos	\$ 23.844	\$ 25.329	\$ 27.840	\$ 30.643	\$ 33.116	8,6%
4. Profesionales	\$ 35.144	\$ 37.262	\$ 42.037	\$ 47.408	\$ 49.690	9,0%
5. Dirección y Supervisión	\$ 42.863	\$ 45.580	\$ 50.797	\$ 56.760	\$ 62.033	9,7%
Tasa de compresión salarial (mediana internacional: 7)	4,9	4,8	4,5	4,6	4,6	

Fuente: SASP.

durante igual período.³⁴ A modo de referencia, la tasa anual de inflación promedio para el período 2014–18 fue del 2,5%, por lo que el salario real, en promedio, aumentó entre un 6,1 y un 8,7% real anualmente.

El cuadro 16 también indica una mayor compresión salarial (*ratio* entre las remuneraciones promedio de los niveles jerárquicamente más altos y más bajos del estatuto administrativo) en 2019 que en 2014. Además, la tasa de compresión salarial de 4,6 se encuentra lejos de la mediana internacional de 7, lo que podría estar llevando a un desinterés en progresar en la carrera y tomar cargos de mayor responsabilidad técnica y gerencial, considerando que la remuneración puede no ser suficientemente atractiva.

El cuadro 16 presenta la misma información de la tabla anterior, pero para ocupaciones de los sectores de salud y educación. Aquí también se pueden apreciar crecimientos anuales promedio por encima del 10% para maestros y enfermeras profesionales, y aumentos promedio en torno al 9% para otros docentes fuera del aula, auxiliares de enfermería y médicos.³⁵

En cuanto al grado de competitividad externo de las remuneraciones en el sector público, el cuadro 17 sugeriría que la gran mayoría de las ocupaciones el sector público, en promedio, paga mejores salarios que el sector privado, en especial en el sector educativo y en ocupaciones de nivel bajo o medio en funciones administrativas. Si bien las cifras provienen de las encuestas de fuerza laboral para el período 2011–13, el aumento registrado en

los salarios desde entonces, por encima del crecimiento del PIB per cápita (y que queda de manifiesto en las tablas anteriores) sugeriría que dicho patrón se ha mantenido en la actualidad, o incluso exacerbado.

Otra forma de analizar si los costos salariales son excesivos es examinarlos en comparación con otros países. El gráfico 4 utiliza el salario relativo (número de ingresos per cápita anuales) que en promedio recibe cada profesional en su país para comparar la competitividad regional de las remuneraciones. Los países contenidos en el gráfico se encuentran ordenados de acuerdo con su ingreso per cápita (el de menor ingreso a la izquierda), por lo que se puede apreciar un efecto ingreso sobre el salario relativo. A nivel comparado, se puede

³⁴ De acuerdo con cifras del Banco Central de la República Dominicana, el PIB per cápita (medido en RD\$ corrientes de cada año) aumentó un 8,7% anualmente entre 2014 y 2018.

³⁵ De acuerdo con información proporcionada por el MAP, el sector educativo recibió un aumento salarial equivalente al 36% en 2013, al 10% en 2014, al 12% en 2015, un 10% en agosto de 2017, y un aumento en febrero de 2019. Por otro lado, el sector salud recibió un aumento salarial del 25% en 2017 (un 10% en enero y un 15% en agosto); además, se autorizó la creación de una serie de incentivos asociados al desempeño y la recertificación. En 2017, el personal policial recibió un aumento que, dependiendo del rango del funcionario policial, resultó en una suba de entre un 10% y un 45%. Asimismo, el MAP trabajó en el reemplazo de los “especialismos” por un complemento salarial asociado al cargo policial ocupado y al nivel de riesgo ligado a ciertos cargos.

CUADRO 16 Remuneración bruta promedio según grupo ocupacional, 2014–18

	2014	2015	2016	2017	2018	Δ Anual
Maestro	\$ 31.895	\$ 36.582	\$ 41.120	\$ 43.122	\$ 51.008	12,5%
Docente administrativo	\$ 46.420	\$ 51.880	\$ 57.600	\$ 59.767	\$ 64.658	8,6%
Docente de apoyo	\$ 39.993	\$ 48.860	\$ 54.435	\$ 57.644	\$ 57.953	9,7%
Médico	\$ 45.867	\$ 46.217	\$ 46.576	\$ 54.832	\$ 62.228	7,9%
Odontólogo	\$ 34.732	\$ 35.181	\$ 35.752	\$ 39.252	\$ 41.910	4,8%
Enfermera profesional	\$ 24.541	\$ 25.069	\$ 25.529	\$ 32.734	\$ 37.368	11,1%
Auxiliar de enfermería	\$ 19.506	\$ 19.555	\$ 19.613	\$ 23.855	\$ 27.009	8,5%
Otras ocupaciones en salud	\$ 24.056	\$ 24.064	\$ 23.722	\$ 27.398	\$ 28.865	4,7%

Fuente: SIGEF y SASP.

CUADRO 17 Cuadro comparativo del sueldo mensual promedio, sector público y sector privado, por grupo ocupacional, Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (en RD\$)

Ocupación	Período	Sector público	Sector privado	Prima salarial sector público (porcentaje)	¿Estadísticamente significativa?	Número de observaciones
Choferes	2011–2013	9.414	6.059	+55,4%	***	1.918
Cocineros	2011–2013	7.268	6.204	+17,2%	**	402
Secretarios y oficinas	2011–2013	10.465	7.347	+42,4%	***	938
Abogados	2011–2013	31.465	28.923	+8,8%	**	305
Arquitectos, ingenieros y afines	2011–2013	27.313	37.150	-26,5%	***	269
Maestros de nivel superior de enseñanza primaria y preescolar	2011–2013	21.424	11.695	+83%	***	1.268
Profesores de enseñanza secundaria	2011–2013	23.124	16.218	+43%	***	328
Enfermería y partería de nivel superior	2011–2013	22.539	12.682	+78%	**	188
Médicos titulados y profesionales afines	2011–2013	32.563	29.797	+9%	**	318
Contadores	2011–2013	24.485	22.698	+7,9%	**	176

Fuente: Tabla obtenida del informe del BID (2015), cuya fuente de datos es la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, 2011–2013.

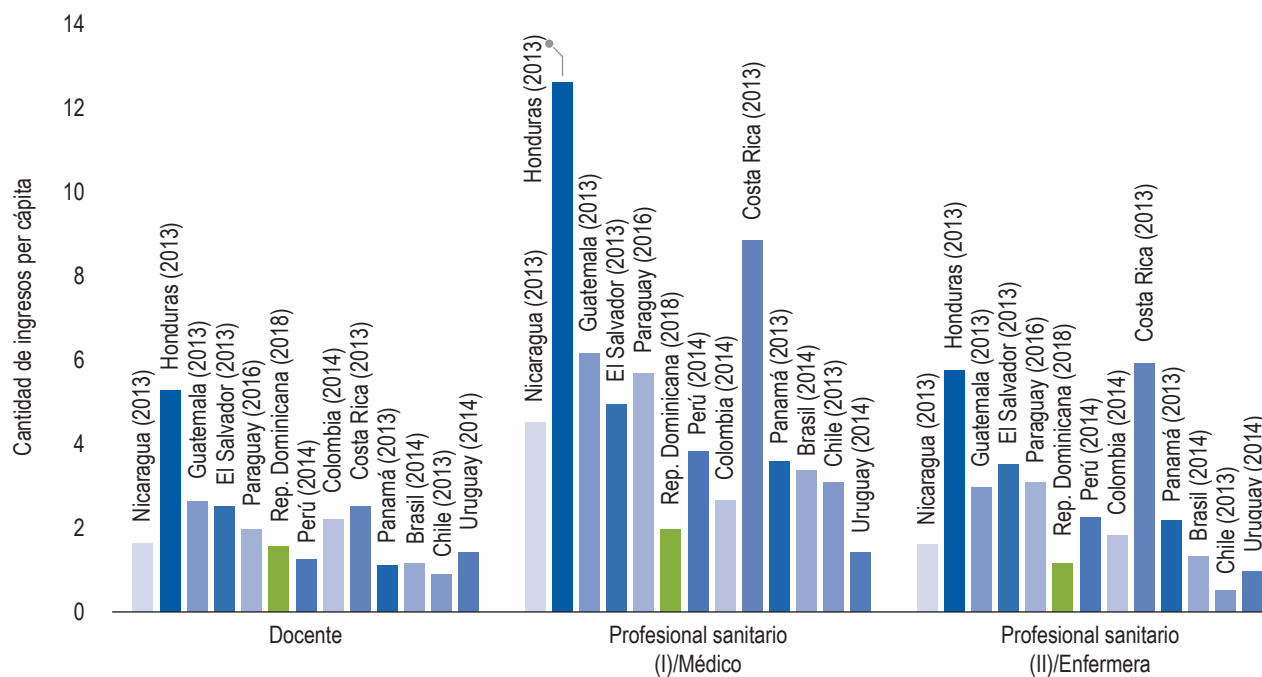
*/**/*** denota niveles de confianza estadística (90%/95%/99%).

observar que el nivel remunerativo de los maestros en RD se encuentra actualmente en línea con su grado de desarrollo y con la mayoría de los países de la región. Por otro lado, parecería que en el sector salud las remuneraciones de médicos y enfermeras profesionales se ubican por debajo del resto de los países de la región.

Eficacia

- *Punto crítico 21: Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.*

GRÁFICO 4 Salarios relativos para docentes, médicos y enfermeras en América Latina



Fuente: Dumas y Lafuente (2016); SASP y Banco Central de la República Dominicana.

Nota: La cifra para Paraguay se encuentra en Dumas (2017).

La medición anterior mencionaba la existencia de “una fuerte heterogeneidad salarial que impacta de forma negativa en todo el sistema”. El diagnóstico anterior señalaba que dicha situación “deriva de la existencia de diferentes escalas remunerativas entre las diversas instituciones, lo cual a su vez tiene relación con las heterogeneidades presupuestarias generando situaciones de inequidad interna que erosiona la motivación y el esfuerzo de los servidores que se encuentran en la posición desfavorable”.

A partir de 2013, con la aprobación de la Ley General de Salarios, el MAP tiene la facultad para normar los incentivos salariales.

En 2018, el MAP emitió la Resolución 100/18 “que establece los incentivos a ser otorgados a los servidores públicos de los distintos entes y órganos de la Administración Pública”. Previo a dicha resolución sólo el personal perteneciente a la carrera en algunas instituciones recibía un bono vinculado a la evaluación del desempeño (independientemente de si esta utilizaba el modelo de puntuación de factores

o el nuevo modelo de logro de resultados y competencias). Además, algunas instituciones con disponibilidad de recursos entregaban bonos adicionales, como —por ejemplo— “por aniversario de la institución”, y en algunos casos otorgaban bonos a su personal nombrado (no perteneciente a la carrera). Esta situación contribuía a acrecentar las inequidades interinstitucionales.

La Resolución No. 100/18 introdujo varios cambios, estableciendo: i) un incentivo monetario por *Rendimiento Individual* equivalente a un sueldo, sin importar la categoría del empleado y vinculado a su evaluación del desempeño (para que se pueda pagar este bono, la institución debe haber adoptado el modelo de evaluación del desempeño por resultados y competencias); ii) un *Incentivo por Cumplimiento de Indicadores* o “Bono SISMAP”, de tipo institucional, asociado a un puntaje del 80% o superior en el sistema, el cual se paga en la fecha de aniversario de cada institución, y iii) un bono por desempeño pagado sólo a los servidores de carrera

CUADRO 18 Cantidad de personas en instituciones de la Administración Central que recibieron bonificaciones variables, 2018

	Bono por Rendim. Indiv. (2.1.2.2.06)	Bono Desempeño Pers. de Carrera (2.1.2.2.09)	Bono SISMAP (2.1.2.2.10)
Presidencia de la República	1.258	1.409	—
Ministerio de Interior y Policía	—	144	—
Ministerio de Relaciones Exteriores	65	195	—
Ministerio de Hacienda	1.421	796	—
Ministerio de Educación	1.130	470	—
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	154	570	—
Ministerio de Deportes y Recreación	—	468	—
Ministerio de Trabajo	1.221	476	—
Ministerio de Agricultura	—	2.264	—
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	5.401	1.251	—
Ministerio de Industria y Comercio	143	202	—
Ministerio de Turismo	—	223	—
Ministerio de la Mujer	512	—	—
Ministerio de Cultura	2.030	516	—
Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	—	164	271
Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	—	588	—
Ministerio de Administración Pública	477	241	—
Ministerio de Energía y Minas	—	44	—
Total	13.812	10.021	271

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIGEF.

en junio de cada año, conforme a lo señalado en el Decreto No. 604/10.³⁶

La Resolución No. 100/18 no garantiza que efectivamente se paguen todos estos incentivos, pues los mismos están atados a la disponibilidad presupuestaria. El cuadro 18 presenta la cantidad de empleados, por institución, que recibieron las tres bonificaciones mencionadas anteriormente durante 2018. El primer punto a destacar es que un 87% de los servidores de carrera recibieron el bono de desempeño contemplado en el Decreto 604/10.³⁷ Por otro lado, durante 2018, el Bono por Rendimiento Individual, disponible para todos los empleados, pertenezcan o no a la carrera, fue recibido por 13.812 empleados, lo que representa una pequeña fracción del universo elegible. Lamentablemente, no fue posible determinar la razón de este número menor, que podría

deberse a: i) falta de presupuesto; ii) falta de adopción del modelo de evaluación por metas y resultados por parte de la institución, o iii) una evaluación del desempeño inferior al 85%.

³⁶ Este bono estaba asociado al resultado de la evaluación del desempeño. A diferencia del bono por Rendimiento Individual sólo se paga a servidores de carrera y no requiere la aplicación del modelo de evaluación por resultados. En la práctica, algunas instituciones siguen aplicando el modelo de evaluación por factores y emplean los resultados de dicho instrumento para pagar esta bonificación que también corresponde a un mes de sueldo.

³⁷ Si se considera que en 2018 la Administración Central (exc. el SNS) contaba con 11.500 servidores de carrera, las cifras del SIGEF indicarían que un 87% de los funcionarios de carrera recibió el Bono por Desempeño y por lo tanto fue evaluado con un puntaje de 85 puntos o superior en la evaluación del desempeño.

Coherencia estratégica

- *Punto crítico 22: Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.*

El informe anterior señalaba que “la coherencia estratégica de las remuneraciones es uno de los desafíos centrales del servicio civil dominicano”. Además, indicaba que la situación de inequidad “ha llevado a que algunas instituciones hayan comenzado en el último tiempo a introducir modificaciones en su escala salarial con el objetivo de reducir las inequidades y sus efectos nocivos” y que ese ha sido uno de los antecedentes que ha impulsado a que “las autoridades del gobierno [presenten] un proyecto de Ley General de Salarios”, el cual, al momento de la preparación del informe anterior, se encontraba aprobado por la Cámara de Diputados y en discusión al interior del Senado.

La Ley General de Salarios (Ley 105/13 o LGS) fue aprobada en 2013 pero su reglamento aún no ha sido promulgado. La Ley General de Salarios estableció niveles salariales para los altos funcionarios de gobierno y fijó como techo máximo salarial el salario percibido por el Presidente de la República. Además, entregó al MAP la facultad de regular y aprobar cualquier sistema de incentivos salariales, y emitir las resoluciones que aprueben las escalas salariales institucionales. La LGS estableció además que dichas escalas salariales deberán ser revisadas cada dos años. La existencia de una escala salarial aprobada por el MAP es monitoreada a través del SISMAP y en la actualidad existen más de 60 instituciones que cuentan con una escala vigente y aprobada por el MAP.

El MAP ha sido proactivo en requerir, a las instituciones públicas, la preparación y presentación de las mencionadas escalas. Además, el MAP ha sido diligente al momento de evaluarlas; sin embargo, las entrevistas sostenidas con respecto a dicho proceso dejaron de manifiesto que los principales factores o criterios para evaluar las escalas institucionales son: i) el nivel actual o vigente de los salarios; ii) las disponibilidades presupuestarias, y iii)

el grado de inequidad horizontal que la propuesta exhibe respecto de otras instituciones públicas.

Las escalas salariales fijan una banda salarial para cada grupo ocupacional, y la amplitud de la banda se fija para que la gran mayoría de los salarios que la institución paga en la actualidad caigan dentro de la misma. Este modo de proceder difícilmente contribuye a reducir la mencionada inequidad horizontal, pero al menos contribuye a limitar o controlar que la dispersión se siga acrecentando.

Los impedimentos existentes para avanzar en la reducción de la dispersión salarial no obedecen a la falta de voluntad por parte del MAP, ni tampoco a la ausencia de un mandato jurídico o a la inexistencia de herramientas de política pública (las que claramente existen). Los obstáculos parecerían estar más vinculados al costo fiscal de nivelar salarios, al costo político de congelar salarios de personal sobre-remunerado y a la racionalidad fiscal (eficiencia) de otorgar aumentos o “nivelaciones” salariales generalizadas.³⁸

2.6. Gestión del Desarrollo

“En el concepto de Gestión del Desarrollo se engloban: las políticas de promoción y carrera, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional” (Longo, 2002: 18).

Eficacia y calidad del sistema de promoción

- *Punto crítico 23: Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.*

³⁸ Si el origen de las discrepancias horizontales parece encontrarse en los procesos de formulación y ejecución presupuestarios, más que una Ley, quizá sea necesario corregir o transparentar dichos procesos presupuestarios a fin de generar una convergencia salarial.

CUADRO 19 Promociones por concursos internos dentro de la carrera administrativa, 2014–18

	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Promociones por concursos internos	15	29	16	37	182	279

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el MAP.

- *Punto crítico 24: Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.*

En la medición anterior se mencionaba la aspiración del MAP de que tanto el modelo de evaluación del desempeño por resultados como el uso sistemático de los concursos se transformaran en los principales instrumentos para la promoción y el desarrollo de la carrera de funcionarios públicos. Siete años después, el modelo de evaluación de desempeño por resultados ha sido implementado con relativo éxito y sus resultados se utilizan en los procesos de concursos internos diseñados para promover a servidores de carrera, pero, por otro lado, los concursos para entrar a la carrera por parte de servidores públicos no registran muchos avances y las cifras siguen siendo bajas.

El cuadro 19 presenta las cifras de servidores de carrera que han sido promovidos mediante la realización de un proceso de concurso interno durante el período 2014–18; en total, las cifras proporcionadas por el MAP indican que un total de 279 servidores fueron promovidos a través de concurso durante estos cinco años, es decir, el 2,3% del *stock* de servidores de carrera.³⁹

En cuanto a la existencia de carreras horizontales, el nuevo Manual de Cargos Comunes Civiles aprobado en la Resolución No. 099/19 (véase el subsistema de organización del trabajo) establece carreras horizontales para cargos pertenecientes a los grupos ocupacionales 3. Técnicos, 4. Profesionales y 5. Dirección y Supervisión. Si bien este es un avance positivo, la utilización práctica de las carreras horizontales requeriría que se reclasifiquen los cargos desde su nomenclatura actual (carente

de toda lógica o estructura al menos en el SASP) de acuerdo con aquella establecida en el nuevo Manual. Es decir, se trata de modificar el punto de partida. Una vez realizada la reclasificación o migración, se establecería el procedimiento para que un funcionario pueda moverse o ser promovido dentro de la carrera horizontal que le corresponde en base al cargo que ocupa. Una estrategia alternativa a la reclasificación y migración es que el flujo de ingreso, ya sea i) por concursos de carrera o ii) por nombramientos, se clasifique utilizando el nuevo Manual y que el sistema o aplicativo se vaya implementando paulatinamente.

Eficacia y calidad de la formación y capacitación

- *Punto crítico 25: La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.*
- *Punto crítico 26: La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.*
- *Punto crítico 27: La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.*

En la medición de 2012 se destacaban los siguientes instrumentos, iniciativas y prácticas

³⁹ Las cifras corresponden a seleccionados en concursos internos, que sólo permiten la participación de servidores públicos que ya poseen el estatus de servidores de carrera.

vinculados a estos puntos críticos: i) mayor oferta de capacitación mediante la firma de convenios con diferentes instituciones educativas nacionales y del exterior; ii) nuevas modalidades a partir de la apertura de cursos de e-learning; iii) el apoyo técnico brindado por el MAP a las instituciones en la detección de brechas de capacitación y la elaboración de planes institucionales. Por otro lado, se planteaba la persistencia en la dispersión institucional que domina la prestación de servicios de capacitación en el sector público.

En entrevistas realizadas en el INAP se indicó que existen más de 50 instituciones públicas (que no pertenecen al sistema de educación superior) cuyas funciones y misión consisten en impartir conocimientos y capacitar a empleados públicos. A modo de avance respecto de la situación de dispersión y falta de coordinación, el INAP mencionó que cuentan con un borrador final de decreto que crearía el Sistema Nacional de Capacitación y que se espera que sea firmado por el presidente en un futuro cercano. El mencionado Sistema Nacional sería coordinado por el INAP, pero respetaría la independencia curricular de cada uno de los institutos y centros de formación existentes y que pasarían a formar parte del sistema.

Desde la última evaluación, también se destacan los siguientes avances en materia de gestión de la capacitación:

- El INAP ha continuado el desarrollo de su plataforma de e-learning, a través de la implementación de cursos *on line* masivos y abiertos (MOOC) que permiten la capacitación de funcionarios de manera simultánea y masiva.
- Asimismo, se han desarrollado tres manuales de Detección de Necesidades de Capacitación (DNC) para: i) la Administración Central, ii) los hospitales y iii) los municipios. De estos tres, el de municipios ya se encuentra completado y está siendo utilizado por los ayuntamientos del país. La guía DNC para la Administración Central está siendo diseñada para incluir la gestión por competencias y que estas sean integradas a los Planes Institucionales de Capacitación que se monitorean a través del SISMAP.

El documento para hospitales se encuentra en carpeta y su lanzamiento está previsto para cuando el MAP ponga en marcha el SISMAP hospitalario.

- La Guía para el(la) Evaluador(a) lanzada por el MAP incluye una sección específica en donde el evaluador identifica las necesidades de capacitación. En base a la información de las evaluaciones, cada institución elabora su plan anual de capacitación, que debe ser enviado al INAP como medio de verificación para el cumplimiento del indicador en el sistema de gestión del desarrollo del SISMAP.
- En conjunto con la Universidad Autónoma de Santo Domingo, se abrió una Maestría en Gestión Pública que cuenta con 35 alumnos y un programa de Licenciatura en Gestión Pública de cuatro años de duración.
- Si bien el INAP aún no tiene la capacidad de medir el impacto de las capacitaciones que ofrece o consultar a los superiores directos acerca de quienes participan en las mismas, en algunos eventos se aplica una evaluación de aprendizaje. Además, consistentemente se realizan encuestas de satisfacción y evaluaciones tanto de la calidad de los contenidos de los cursos impartidos como de los facilitadores que los lideran. Las encuestas de satisfacción son completadas por los participantes.
- Asimismo, el INAP envía anualmente una encuesta a las URH de distintas instituciones públicas solicitando que evalúen diferentes aspectos de su labor, entre los que se destacan: i) la información sobre servicios que ofrece el INAP, ii) la calidad de la comunicación del INAP con la institución, y iii) la relevancia, utilidad y calidad de la oferta de cursos que se brindan. Gracias a esta encuesta, se detectó que un área deficitaria eran los excesivos plazos para la emisión de los certificados, por lo que el INAP se encuentra próximo a lanzar un nuevo sistema de emisión digital de certificados.

A modo de información, el cuadro 20 incluye un detalle de la cantidad de participantes en actividades

CUADRO 20 Cantidad de participantes en actividades de capacitación impartidas por el INAP y el MAP, según modalidad 2018–19

	2018	2019 (enero-mayo)
INAP – Presencial	27.976	9.565
INAP – Virtual*	322	4.031
MAP	21.311	13.038
Total	51.627	26.634

Fuente: Elaboración en base a cifras proporcionadas por INAP.

* La plataforma virtual comenzó a operar en diciembre de 2018.

de capacitación ofrecidas por el INAP y el MAP. Respecto de este último punto, cabe señalar que el personal administrativo de línea del MAP realiza un importante número de eventos de capacitación relativos a los instrumentos e instructivos que frecuentemente elabora o actualiza.

2.7. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

“Este subsistema abarca 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 una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral)” (Longo, 2002:18).

Gestión del clima laboral y la comunicación

- *Punto crítico 28: La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.*
- *Punto crítico 29: La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.*

En la mediación anterior se mencionaba la utilización de la Guía para la Realización del Estudio de Clima Organizacional como el principal instrumento para la medición de dicho clima. Además, se reconocía el impacto positivo sobre la calidad de la comunicación interna de: i) las actividades de integración que se realizan al interior de las instituciones (encuentros, charlas, actividades lúdicas) y ii) las asociaciones de servidores públicos (ASP) como nexo comunicativo entre las autoridades y los propios servidores.

En materia de medición de clima organizacional, el Artículo 3 de la Resolución No. 068/15 que aprueba los Modelos de Estructura Organizativa para las Unidades de Recursos Humanos (URH), establece que dentro de las principales funciones de estas unidades está “planificar y dirigir estudios de clima y cultura organizacional, e implementar los planes de acción a través de las metodologías y herramientas que establezca el MAP”. En ese mismo año, el MAP lanzó el SECAP. Este es una plataforma que gestiona la aplicación de encuestas de clima en instituciones públicas en base a una guía elaborada para tal efecto por parte del MAP. La metodología de evaluación del clima consiste en la aplicación de 91 preguntas cerradas cuyas respuestas se agrupan para formar 22 indicadores del clima.

Tras la solicitud de una institución de realizar una encuesta de clima, y de acuerdo con una serie de parámetros como el tamaño de la institución y el número de unidades en su estructura, la plataforma SECAP calcula el número de empleados a entrevistar o encuestas a efectuar (básicamente el tamaño de la muestra requerido). El mismo sistema genera un número de códigos de acceso a la encuesta sobre la base del tamaño de la muestra definido por el algoritmo, los que se envían a la URH para su distribución interna por correo electrónico. La institución tiene un plazo para que sus empleados utilicen los códigos de acceso entregados y completen las encuestas. Una vez concluido el período de respuesta, la plataforma automáticamente tabula los resultados y genera un reporte de clima organizado alrededor de los 22 componentes o indicadores de clima. Tras la generación del reporte, la institución tiene un plazo de tres meses para generar un plan de acción que dé

CUADRO 21 Instituciones y empleados de la Administración Central y descentralizada que han participado en Encuestas de Medición de Clima, 2015–19

	2015	2016	2017	2018	2019 (enero-mayo)
Cantidad de instituciones	10	70	51	190	61
Cantidad de encuestados	1.095	11.562	11.603	30.301	8.076

Fuente: SECAP.

respuestas, el que es presentado a la Dirección de Gestión del Cambio en el MAP para su validación. A los seis meses de validado el Plan de Acción, el MAP hace un seguimiento de su ejecución.

El cuadro 21 presenta cifras respecto del número de instituciones y empleados que participaron en procesos de medición del clima organizacional. Previo al lanzamiento de la plataforma SECAP, las encuestas de clima eran realizadas por consultores externos, lo que explica el significativo aumento en las cifras que se aprecia a partir del año 2016.

Por último, un tema que surgió en el taller con las URH vinculado a las encuestas es el desajuste que existiría entre los tiempos necesarios para la implementación de las acciones contenidas en los Planes de Mejora de Clima y las exigencias del SISMAP con respecto a las evidencias necesarias para cumplir con los subindicadores en este sistema: antes de que se pueda completar y evaluar la eficacia de las acciones en el Plan de Mejora de Clima, el SISMAP exigiría que se haga una nueva encuesta. Si bien este es un tema más propio del uso que se hace del SISMAP, parece necesario mencionarlo, pues, de acuerdo con los directivos de las URH, afecta la calidad e implementación de los esfuerzos en la gestión del clima organizacional.

Gestión de las relaciones laborales

- *Punto crítico 30: Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.*
- *Punto crítico 31: El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.*

El diagnóstico anterior destacaba dos factores que han contribuido a mejorar el equilibrio y la calidad de las relaciones laborales en la administración pública: i) el mayor protagonismo adquirido por las comisiones de personal; ii) el aumento y mayor protagonismo que se les ha dado a las ASP. El informe anterior destacaba además que “no es una característica del servicio civil el conflicto agudo y constante, sino que más bien prima el consenso” y “si bien pueden generarse algunas situaciones de conflicto, por lo general estas instituciones [las ASP] actúan como interlocutores de las autoridades y nexos legitimados con los servidores”.

Los talleres y entrevistas que se llevaron a cabo durante la misión de obtención de información para este diagnóstico confirman el rol articulador y de mediación que siguen cumpliendo las ASP. En efecto, desde el MAP se reconoce el rol y la labor que cumplen las ASP, y se ha promovido su creación y fortalecimiento. El cuadro 22 muestra la evolución del número de ASP en instituciones de la Administración Central y descentralizada durante los últimos 10 años. A partir de 2011, su número ha aumentado consistentemente.⁴⁰

En cuanto al grado de conflictividad laboral, los talleres y entrevistas realizados sugieren la persistencia de un clima en donde no prevalece el conflicto agudo y constante, incluso algunas cifras indicarían que ha habido una disminución de los conflictos bilaterales (empleado vs. empleador) en los últimos

⁴⁰ Un informe realizado por una consultora externa para el MAP en 2010 dejó en evidencia el escaso apoyo que desde el MAP, y desde las autoridades políticas en general, se les había dado a estas asociaciones a las que la misma LFP les asigna funciones y roles, por ejemplo, en la integración de las comisiones de personal.

CUADRO 22 Evolución del número de asociaciones de servidores públicos creadas, 2009–19

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018	2019
Stock de ASP aprobadas	7	13	28	45	61	63	64	75	92	103

Fuente: MAP, Dirección de Relaciones Laborales.

CUADRO 23 Comisiones de personal según resultado, 2014–18

	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Conciliadas	145	68	58	28	24	7
No conciliadas	263	223	136	107	64	38
No comparecencia	16	22	22	7	3	1
Empleado desestimó causa	52	34	37	24	15	2
Reintegros	13	7	—	—	—	—
Abiertas	—	—	—	—	—	9
Total comisiones de personal	476	347	253	166	106	57
Porcentaje de comisiones “resueltas satisfactoriamente”[^]	45%	36%	46%	36%	40%	18%

Fuente: MAP, Dirección de Relaciones Laborales.

[^] Una comisión de personal se considera como resuelta satisfactoriamente cuando la disputa no pasa a un proceso contencioso-administrativo, es decir cuando es conciliada o resulta en la desestimación de la causa por parte del empleado o en el reintegro del empleado.

* Las cifras de 2019 corresponden al período enero-junio.

años. Sin embargo, es posible que este bajo nivel de conflictividad se deba, en parte, al alto porcentaje de empleados nombrados, y por lo mismo, sin el beneficio de estabilidad laboral al que tendrían acceso si fuesen servidores de carrera.

El cuadro 23 presenta estadísticas respecto de las comisiones de personal mediadas por el MAP. El primer punto a destacar es que la cantidad total de comisiones ha venido en franco descenso y en 2018 se registraron menos de un 25% de las que hubo 2014. El segundo elemento es que alrededor de un 40% de las comisiones de personal son resueltas sin necesidad de que la causa pase a la instancia contencioso-administrativa.

A pesar de la positiva situación, existen algunas oportunidades que permitirían mejorar el balance entre empleado y empleador en el aparato público. En primer lugar, habría que regularizar la situación de decenas de miles de empleados nombrados en puestos de carrera y expandir sistemáticamente el uso de concursos externos y abiertos. Lo anterior es clave no sólo por sus efectos positivos sobre el

sistema de gestión del empleo sino también porque conlleva el beneficio de un balance más equitativo en las relaciones del Estado empleador con los servidores públicos.

2.8. Organización de la Función de Recursos Humanos

“Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre la personal por parte de los diferentes actores responsables” (Longo, 2002: 18).

Responsabilización de los directivos

- *Punto crítico 32: Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.*

El diagnóstico anterior señalaba que el grado de responsabilidad y el desempeño de los directivos varían de caso a caso. El informe reconocía que la continuidad del gobierno había permitido consolidar una franja directiva relativamente estable, pero que no existía una política específica destinada a fortalecer la función gerencial más allá del ciclo político.

Si bien no es posible evaluar objetiva y cuantitativamente este punto crítico, las entrevistas y talleres realizados parecen “en línea” con las apreciaciones planteadas en el informe anterior. Algunas acciones e iniciativas que habría que destacar son las siguientes:

- La mencionada Resolución No. 068/15, que establece la organización y funciones de las URH, contribuye a definir claramente lo que se espera que cumpla dicho eslabón dentro de la cadena del sistema de GRH.
- El SISMAP 2.0, incluida la batería de indicadores, evidencias y *ranking* institucional, también ha dado un impulso a la labor que tanto las máximas autoridades de cada institución como los equipos directivos de las mismas llevan adelante en el manejo del sistema de GRH. La visibilidad que se le ha dado desde Presidencia sin duda ha contribuido a este cambio de actitud. Con todo, existe amplio espacio para mejorar los indicadores y los medios de prueba utilizados en el SISMAP a fin de que efectivamente se transforme en un instrumento articulador de la gestión del cambio y de fortalecimiento del sistema de GRH. La sección de recomendaciones contiene algunas sugerencias al respecto.
- Dentro de la oferta académica del INAP, se puede apreciar un número de cursos y diplomados dirigidos al fortalecimiento de habilidades y competencias directivas; por ejemplo: i) el Diplomado en Alta Dirección de Gobierno; ii) el Diplomado en Gestión del Capital Humano, y iii) los cursos en comunicación efectiva, habilidades directivas, supervisión y liderazgo, y trabajo en equipo, todos los cuales forman parte de la oferta académica que integra la *Línea Estratégica Directiva*.

Por otro lado, desde la última evaluación, el SISMAP continuó su desarrollo y la cobertura de instituciones para las que se registra información y fue complementado por el SISMAP Municipal que corresponde a una versión relativamente simplificada del SISMAP original. La plataforma web actual o SISMAP 2.0 constituye sin duda un avance positivo, pues permite evaluar la situación y el cumplimiento con estándares o indicadores de GRH en un amplio número de instituciones. La estructura de indicadores básicamente sigue los mismos subsistemas contenidos en la metodología de esta evaluación y se han establecido las evidencias necesarias para determinar si la institución se encuentra o no en cumplimiento con dicho indicador.

Un sistema de semáforos y *ranking* institucional facilita la evaluación de cada entidad respecto del estándar o en relación al resto de las instituciones. Como se mencionó anteriormente, el SISMAP es uno de los indicadores que conforman el Sistema de Medición de Transparencia Gubernamental, el cual es monitoreado directamente desde el Ministerio de la Presidencia, generando un importante mecanismo de control y rendición de cuentas tanto entre el presidente y sus ministros como de cara a la ciudadanía, puesto que la información está abierta al público.

Esta situación de control por parte del Ministerio de la Presidencia ha generado impactos positivos y negativos; por un lado, le ha dado alta visibilidad al tema de los procesos dentro de la gestión gubernamental y ha generado un interés por parte de las más altas autoridades de cumplir con lo exigido en el SISMAP.

Por otro lado (y al menos en el SISMAP), debido a que el cumplimiento de los indicadores se centra en la presentación de papeles y documentos (evidencias), el impacto real sobre la mejora en la calidad de los procesos es, a lo menos, cuestionable.

Por ejemplo, para cumplir con el subindicador de planificación de los RRHH basta con la presentación de la ficha de planificación institucional mencionada en el indicador anterior y no se toman en cuenta parámetros de producto o resultado en donde la planificación desempeña un papel fundamental, por ejemplo, en la composición entre personal administrativo y personal funcional en

ministerios o instituciones con responsabilidad sobre la prestación de servicios como el MINERD o el SNS.

Otro ejemplo de esta dualidad en el SISMAP se puede apreciar en uno de los subindicadores de “concursos públicos” dentro del subsistema de gestión del empleo; para estar en cumplimiento se exige la realización de, a lo menos, un concurso para ingreso a la carrera, lo que ha resultado en un incremento marginal tanto del número total de concursos como del número de instituciones que los realizan; sin embargo, las instituciones se conforman con la realización de un único concurso para cumplir con el indicador, sin que necesariamente se haya logrado, al menos hasta la fecha, un cambio sistémico en la adopción de la práctica de realizar concursos.

Institucionalidad del sistema de GRH

- *Punto crítico 33: Los servicios centrales responsables del sistema de GRH son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.*

El informe anterior reconocía que uno de los puntos sólidos del sistema de GRH en RD era su rectoría; y señalaba que el MAP es percibido por el resto de las instituciones como la organización referente en el campo del empleo público, ya no solamente desde su rol técnico/normativo, sino como autoridad válida para la resolución de conflictos laborales. El informe señalaba como elementos de prueba de este liderazgo la generación de reglamentación e instrumentos técnicos necesarios para la aplicación de los procesos contemplados por la LFP.

En 2019 el MAP seguía siendo percibido como un actor de alta capacidad técnica dentro de su ámbito de competencia. Además, la ley y la normativa

le han otorgado al MAP competencia sobre aspectos de la GRH que habitualmente descansan o son compartidos con otras instituciones, en particular, en términos del control sobre la expansión del empleo, y de la regulación de la política salarial, tanto en cuanto a la determinación de escalas como al diseño y autorización de incentivos. La dotación del MAP parece acorde con las funciones que debe desempeñar y su nivel remunerativo es competitivo tanto en relación con el mercado laboral como al interior de la administración pública. La estabilidad de los liderazgos políticos dentro del MAP, y su competitividad salarial, en gran medida explican la estabilidad y el profesionalismo que se puede apreciar entre sus funcionarios, en particular, en los grupos ocupacionales más altos.

Quizás el ámbito en donde la institución aún se encuentra al debe sea el de su capacidad transformadora del sistema de GRH. Si bien durante los últimos años el MAP ha avanzado significativamente en la generación de normas, el establecimiento de procedimientos, la producción de herramientas técnicas y la fijación de estándares, en la práctica no siempre ha sido posible observar un cambio significativo en la praxis del sistema de GRH. Esta inhabilidad no necesariamente se debe a una falta de interés o capacidad de sus autoridades, sino más bien es posible que se deba a las características del marco político-institucional dentro del cual debe operar. En otras palabras, el MAP puede generar, producir y normar el sistema en la medida en que dicho esfuerzo o trabajo no sea un impedimento ni dificulte las normas que *de facto* parecerían regir al sistema. Esta inconsistencia entre las normas y los procedimientos *de jure* y la realidad *de facto*, también denominada informalidad, quizá sea el mayor obstáculo a la profesionalización del servicio civil en RD.

La mujer en el empleo público de República Dominicana

3

El enfoque de género en la administración pública y la inclusión de mujeres en posiciones de toma de decisiones en el sector público constituyen un elemento fundamental para el desarrollo de los países. La evidencia demuestra que una mayor participación femenina en posiciones de decisión conduce a una mejor provisión de servicios públicos para los ciudadanos, al reflejar las necesidades de diferentes grupos de la población (Duflo y Topalova, 2004). Además, aumenta la probabilidad de que los intereses de las mujeres estén representados. Y esto es muy relevante, ya que las mujeres tienen preferencias distintas de las de los hombres sobre la asignación de recursos públicos y las prioridades legislativas (Yáñez-Pagans, 2014; Barnes, 2016).

Un informe comisionado por el BID para RD en 2018 (Báez, 2018) señala no sólo la importancia de este punto sino que además indica que la evaluación en la aplicación de dicho enfoque de género “constituye un desafío de la administración pública de la República Dominicana”. Esta sección, incluida por primera vez en los informes de evaluación de la profesionalización del servicio civil, busca ser un paso adelante en esta materia.

3.1. Situación normativa⁴¹

En principio, la voluntad política en favor de la igualdad y equidad entre géneros está establecida en la Constitución del país. Asimismo, está plasmada en la Ley 12-1 de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, marco jurídico que obliga a la inclusión del enfoque de género en todas las instituciones y en todos los planes, programas, proyectos y políticas públicas, a través de una estrategia transversal.

También se dispone de un marco programático, el Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2007-2017 (PLANEG II), en tanto herramienta guía que expresa el compromiso de asegurar una perspectiva de género transversal en las políticas públicas que ejecuta el Estado dominicano, para superar las brechas de género y lograr la igualdad.

Más específicamente, la LFP y su Reglamento contenido en el Decreto 523/09, incorporan: i) la igualdad de género; ii) el desarrollo de políticas activas y iii) medidas de discriminación positivas para impulsarla. La finalidad de las disposiciones en la LFP es contribuir a la eficiencia y la eficacia del quehacer del Estado, con igualdad y equidad entre mujeres y hombres, mediante la organización y profesionalización de los servidores y servidoras públicas. Un estudio elaborado en 2014 por Participación Ciudadana aborda un análisis pormenorizado del articulado de la LFP y destaca que sus principios y disposiciones fundamentales integran la igualdad de acceso a la función pública sin discriminaciones, mencionando de manera explícita la de género.

3.2. Situación en el empleo público

En relación con la participación de la mujer en el empleo público, los cuadros 24 y 25 detallan la composición de género del empleo público en diferentes niveles del ámbito o de la esfera pública. El primer elemento a destacar es que las mujeres se encuentran significativamente sub-representadas tanto en los altos cargos de elección popular (véase el cuadro 24), donde no superan un tercio

⁴¹ Basado en Báez (2018).

CUADRO 24 Porcentaje de cargos en el Poder Ejecutivo y en puestos electivos, según sexo, 2016

Sexo	Electivos 2016			
	Senadurías	Diputaciones	Alcaldías	Regidurías
Mujeres	9,4	28,1	13,3	33,1
Hombres	90,6	71,9	86,7	66,9
Total	100,09	100,0	100,0	100,0

Fuente: Báez (2018).

de los congresistas a nivel nacional, a pesar de la existencia de una ley de cupos para la Cámara Baja, como en altos cargos de designación política dentro del Poder Ejecutivo, a saber ministro(a) y viceministro(a) (cuadro 25), donde no alcanzan ni un cuarto de dichas posiciones.

Esta falta de paridad en cargos de elección popular y altos cargos de designación política es una evidencia también detectada en el informe comisionado por el BID y mencionado anteriormente (Báez, 2018) y denominada como *brecha de autoridad*. Esta brecha de autoridad “limita el acceso de las servidoras públicas al ejercicio de autoridad en la conducción de equipos de trabajo y en la toma de decisiones, como si los cargos de jefatura constituyeran un atributo masculino”.

En el resto de los grupos ocupacionales se aprecian importantes diferencias de género, en cuanto a que las mujeres representan una mayor proporción de los grupos ocupacionales de profesionales y de apoyo administrativo, mientras que en los grupos “técnicos” y empleados pertenecientes al Estatuto Simplificado se puede observar lo contrario (cuadro 25). Es probable que estas diferencias en la paridad de género se deban más a la composición de género asociadas a cargos específicos en cada grupo, ligados estos a los roles tradicionales de género en el mercado laboral más ampliamente que a la discriminación en favor de un género al momento del reclutar y seleccionar.⁴² Por último, en el cuadro 25 se puede apreciar que, al menos en la carrera administrativa, existe una mayor participación femenina y el índice de paridad de género ha mejorado sostenidamente durante los últimos seis años.

3.3. Situación salarial

El análisis respecto de la existencia y cuantificación de brechas salariales es un ejercicio complejo, pues requiere un análisis detallado de múltiples dimensiones del empleo, y un análisis a nivel demasiado agregado o macro corre el riesgo de ser atribuido a diferencias de género cuando en realidad tiene su causa en diferencias relacionadas con la composición del empleo en cuanto a ocupaciones, jornada de trabajo, experiencia laboral, educación y, en el caso de RD, la institución en la cual están empleados los funcionarios.

Las significativas diferencias horizontales (entre instituciones), documentadas en este informe, podrían tener un impacto sobre indicadores de brecha salarial si la composición de mujeres en una ocupación en particular estuviese concentrada en una institución que paga salarios más bajos que el promedio de las otras instituciones públicas para el mismo cargo. Como se verá más adelante (gráfico 5), este es un factor que definitivamente genera distorsiones en el análisis de las brechas.

El cuadro 26 presenta el salario promedio y la brecha para el cargo de viceministro(a) y los cuatro grupos ocupacionales que conforman la Carrera Administrativa, y para el personal dentro del Estatuto Simplificado. El primer punto a destacar es que existe una brecha importante en el cargo de

⁴² Por ejemplo, la ocupación “Secretarías” (con un alto indicador de femineidad) tiende a dominar el grupo de apoyo administrativo, mientras que el grupo de Estatuto Simplificado está dominado por ocupaciones con un alto índice de masculinidad, como “obreros”.

CUADRO 25 Índice de femineidad en el servicio civil dominicano, según género, 2014–19

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ministro(a)	Femenino	3	2	2	3	4	3
	Masculino	16	19	19	17	18	19
Ind. femineidad ministro(a)		0,19	0,11	0,11	0,18	0,22	0,16
Viceministro(a)	Femenino	30	36	36	35	33	36
	Masculino	67	84	87	87	87	87
Ind. femineidad viceministro(a)		0,45	0,43	0,41	0,40	0,38	0,41
Carrera administrativa	Femenino	99.307	111.118	121.929	128.128	136.677	146.553
	Masculino	73.131	81.024	86.401	86.831	91.177	93.023
Ind. femineidad Carrera Administrativa		1,36	1,37	1,41	1,48	1,50	1,58
5. Dirección y Supervisión	Femenino	1.230	1.332	1.340	1.406	1.467	1.520
	Masculino	1.132	1.196	1.220	1.292	1.360	1.436
Ind. femineidad Dirección y Superv.		1,09	1,11	1,10	1,09	1,08	1,06
4. Profesionales	Femenino	5.012	5.532	5.800	6.542	8.828	9.810
	Masculino	3.211	3.701	3.954	4.474	6.917	7.415
Ind. femineidad profesionales		1,56	1,49	1,47	1,46	1,28	1,32
3. Técnicos	Femenino	1.216	1.467	1.510	1.635	1.938	1.995
	Masculino	1.829	2.246	2.365	2.936	3.430	3.768
Ind. femineidad técnicos		0,66	0,65	0,64	0,56	0,57	0,53
2. Apoyo administrativo	Femenino	17.106	16.987	16.977	14.931	15.285	16.353
	Masculino	5.229	5.179	5.187	5.165	5.886	6.242
Ind. femineidad apoyo administrativo		3,27	3,28	3,27	2,89	2,60	2,62
Estatuto Simplificado	Femenino	8.832	9.590	9.759	10.182	10.341	11.540
	Masculino	10.180	10.973	11.410	12.510	12.834	14.761
Ind. femineidad Estatuto Simplificado		0,87	0,87	0,86	0,81	0,81	0,78

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SASP.

viceministro(a) que está vinculado a la brecha de autoridad mencionada en la sección anterior y deja en evidencia la desigualdad en materia de acceso a posiciones vinculadas al ejercicio de autoridad y toma de decisiones. Otra manera de explicar esta situación sería plantear que no sólo hay menos mujeres de manera desproporcionada en cargos de viceministro(a), sino que además, cuando ellas ocupan dichos cargos, tienden a hacerlo en instituciones que pagan salarios más bajos.^{43, 44}

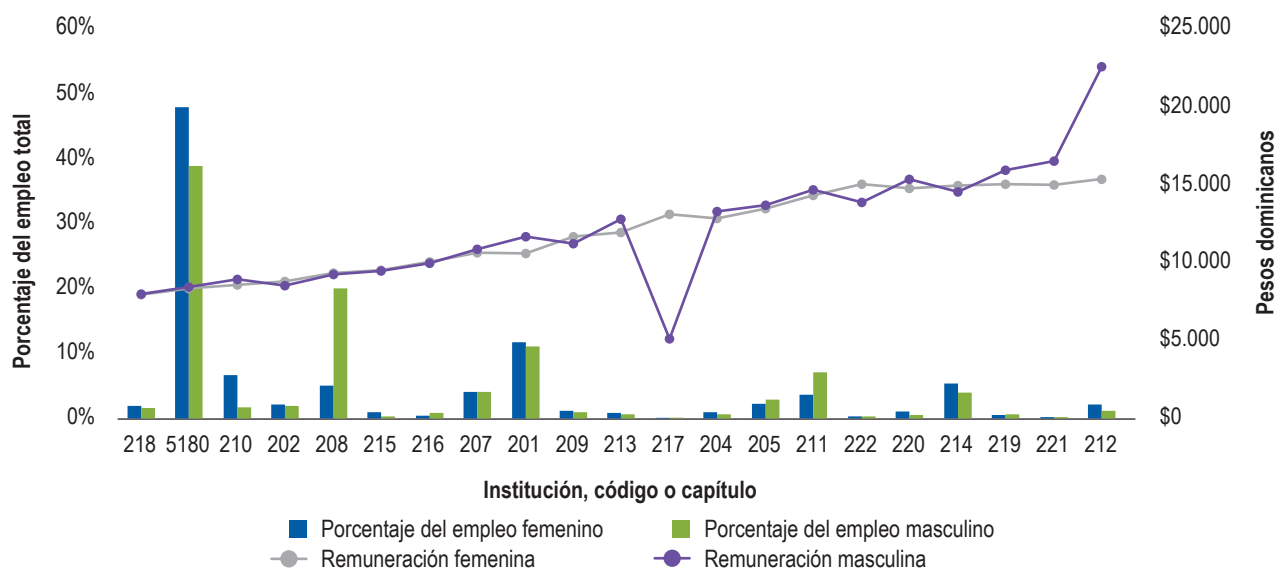
Una segunda observación sería que los datos parecen sugerir la existencia de una brecha salarial en la carrera administrativa en su conjunto que si

bien se ha reducido en el tiempo aún persistía en 2019; sin embargo, una evaluación de cada uno de los grupos ocupacionales, incluida en el cuadro 26,

⁴³ Hay que recordar que la Ley General de Salarios fija un máximo para la remuneración de altas autoridades, pero no necesariamente uno igual para todos ellos (Artículo 12). Con todo, dentro de dicho artículo no se incluye a viceministros(as).

⁴⁴ Como se señaló anteriormente, los salarios promedio más bajos se tienden a pagar en instituciones que, históricamente, han tenido menores disponibilidades presupuestarias para mejorar salarios. Estas instituciones, en general, tienden a ser aquellas con una menor esfera de influencia en la gestión pública, o vistas como “secundarias”.

GRÁFICO 5 Salario promedio de conserje, según género e institución (capítulo), 2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SASP.

sugeriría que la situación no es tan desigual como pareciera. Con todo, cabe señalar que entre 2017 y 2019 la brecha salarial al interior del grupo directivo y de supervisión ha aumentado, lo que probablemente tiene su explicación en que los nuevos nombramientos realizados en los últimos tres años en instituciones con remuneraciones más altas han beneficiado de forma desproporcionada a hombres, mientras que dentro del grupo de profesionales ha sucedido lo contrario.⁴⁵

Por último, la situación de mayor brecha, al menos en los términos descritos en el cuadro 26, parece existir dentro del personal perteneciente al Estatuto Simplificado; sin embargo, como se verá más adelante (cuadro 27 y gráfico 5), una parte importante de esta diferencia se debe a variaciones en la composición ocupacional e institucional del empleo entre hombres y mujeres.

El cuadro 27 presenta información para un grupo selecto de ocupaciones pertenecientes al Estatuto Simplificado.⁴⁶ El primer punto a destacar es que el tamaño de la brecha al interior del personal perteneciente al Estatuto Simplificado aparentemente es mucho menor cuando se analiza a nivel de ocupaciones, pero que éste aún persiste. En otras palabras, la brecha salarial que se puede

apreciar en la tabla anterior para empleados del Estatuto Simplificado se explica en parte por la existencia de roles tradicionales de género que resultan en el hecho de que las mujeres están sobre-representadas en ocupaciones de menor remuneración promedio, por ejemplo, cocinero(a) vs. vigilante, este último con una remuneración dos veces la de un(a) cocinero(a).

El gráfico 5 presenta el salario promedio para la ocupación de “conserje” para instituciones de la Administración Central (más el SNS) según género para 2018. Además, muestra la proporción del empleo total que cada institución posee con respecto al total en cada género. El principal punto a destacar en dicho gráfico es que los salarios dentro de cada institución para el mismo cargo tienden a ser bastante similares (con la excepción de algunos *outliers*) y que la brecha que se puede

⁴⁵ Aunque es posible la situación en el grupo de profesionales se deba a un efecto composición en cuanto a ocupaciones (distinto del mix institucional), por ejemplo, la proporción de mujeres en ocupaciones de mayor remuneración ha aumentado vis-à-vis la de hombres.

⁴⁶ Estas ocupaciones fueron seleccionadas por ser de alta frecuencia dentro del campo “Descripción de Cargo” en el SASP y comunes a un amplio número de instituciones.

CUADRO 26 Salario promedio y brecha para cargos de designación política y la carrera administrativa, según género, 2014–19

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Viceministro(a)	Femenino	\$ 164.233	\$ 189.500	\$199,071	\$ 217.287	\$ 223.643	\$ 229.127
	Masculino	\$ 196.475	\$ 220.538	\$225,686	\$ 239.620	\$ 249.159	\$ 262.014
Brecha viceministro(a)		83,6	85,9	88,2	90,7	89,8	87,4
Carrera administrativa	Femenino	\$ 20.214	\$ 21.959	\$ 23,472	\$ 27.180	\$ 29.333	\$ 31.701
	Masculino	\$ 24.724	\$ 27.233	\$ 28,597	\$ 30.853	\$ 31.667	\$ 34.104
Brecha carrera administ.		81,8	80,6	82,1	88,1	92,6	93,0
5. Dirección y Supervisión	Femenino	\$ 43.977	\$ 45.871	\$ 48,084	\$ 52.680	\$ 56.278	\$ 60.038
	Masculino	\$ 42.911	\$ 46.862	\$ 47,139	\$ 53.523	\$ 59.079	\$ 65.079
Brecha Dirección y Superv.		102,5	97,9	102,0	98,4	95,3	92,3
4. Profesionales	Femenino	\$ 34.480	\$ 37.041	\$ 38,885	\$ 40.880	\$ 39.888	\$ 42.528
	Masculino	\$ 33.742	\$ 36.237	\$ 37.954	\$ 38.120	\$ 35.994	\$ 39.243
Brecha profesionales		102,2	102,2	102,5	107,2	110,8	108,4
3. Técnicos	Femenino	\$ 21.714	\$ 23.015	\$ 23.743	\$ 25.876	\$ 28.272	\$ 30.184
	Masculino	\$ 24.310	\$ 25.319	\$ 25.847	\$ 27.110	\$ 29.248	\$ 30.940
Brecha técnicos		89,3	90,9	91,9	95,4	96,7	97,6
2. Apoyo administrativo	Femenino	\$ 14.117	\$ 15.103	\$ 16.186	\$ 18.900	\$ 20.666	\$ 22.720
	Masculino	\$ 15.157	\$ 16.977	\$ 18.126	\$ 20.000	\$ 20.849	\$ 22.471
Brecha apoyo administ.		93,1	89,0	89,3	94,5	99,1	101,1
Estatuto Simplificado	Femenino	\$ 8.065	\$ 8.650	\$ 8.885	\$ 9.914	\$ 10.499	\$ 12.294
	Masculino	\$ 9.680	\$ 10.762	\$ 11.420	\$ 13.242	\$ 14.189	\$ 17.141
Brecha Estatuto Simplificado		83,3	80,4	77,8	74,9	74,0	71,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SASP.

apreciar en el cuadro 27 para “conserjes” está más vinculada al hecho que las mujeres son empleadas de manera desproporcionada en instituciones que pagan remuneraciones más bajas al promedio. Esta evidencia indicaría que las brechas están más vinculadas al acceso que a una inhabilidad para negociar o a diferencias sistemáticas en la política salarial, distintas de aquellas asociadas a la generación de inequidades horizontales entre instituciones.

Por último, en lo que hace a la carrera sanitaria (cuadro 28), al igual que en el caso del Estatuto Simplificado, se puede apreciar que la aparente brecha que se observa a nivel de todo el personal de carrera tiende a reducirse significativamente cuando se analiza la situación a nivel ocupacional. La explicación aquí es que mientras entre el 65% y el 70%

de los hombres dentro de la carrera ocupan el cargo de médico (de más alta remuneración), dicha cifra es de sólo el 30% para las mujeres; en otras palabras, las mujeres ocupan cargos con remuneración más baja de manera desproporcionada.⁴⁷ Con todo, dentro de los médicos se puede apreciar la persistencia de una brecha salarial cercana al 10%.⁴⁸

⁴⁷ Es importante señalar que el número de médicas mujeres en el sector público es más del doble del de hombres, por lo que, al menos en el sector público, no parece existir un problema de acceso.

⁴⁸ Debido a la naturaleza del ejercicio laboral de la ocupación de médico, un elemento clave a analizar es la carga horaria o duración de la jornada de trabajo. Lamentablemente, no es posible hacer este análisis con la información contenida en el SASP.

CUADRO 27 Salario promedio y brecha para ocupaciones seleccionadas dentro del Estatuto Simplificado, según género, 2014–19

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cocinero(a)	Femenino	\$ 7.835	\$ 8.146	\$ 8.241	\$ 9.246	\$ 9.549	\$ 10.427
	Masculino	\$ 8.356	\$ 9.509	\$ 9.507	\$ 10.377	\$ 10.590	\$ 11.549
Brecha cocinero (a)		93,8	85,7	86,7	89,1	90,2	90,3
Chofer	Femenino	\$ 10.958	\$ 13.547	\$ 14.240	\$ 14.521	\$ 16.358	\$ 19.024
	Masculino	\$ 12.796	\$ 14.095	\$ 14.691	\$ 16.268	\$ 17.526	\$ 19.816
Brecha chofer		85,6	96,1	96,9	89,3	93,3	96,0
Conserje	Femenino	\$ 7.921	\$ 8.295	\$ 8.379	\$ 9.380	\$ 9.936	\$ 11.521
	Masculino	\$ 8.251	\$ 8.685	\$ 8.786	\$ 9.798	\$ 10.355	\$ 12.203
Brecha conserje		96,0	95,5	95,4	95,7	96,0	94,4
Vigilante	Femenino	\$ 11.949	\$ 17.133	\$ 17.156	\$ 18.117	\$ 19.169	\$ 23.182
	Masculino	\$ 11.823	\$ 13.946	\$ 14.343	\$ 17.401	\$ 18.382	\$ 22.891
Brecha vigilante		101,1	122,9	119,6	104,1	104,3	101,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SASP.

CUADRO 28 Salario promedio y brecha para la carrera sanitaria y ocupaciones específicas del sector salud, según género, 2011–19

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Carrera sanitaria	Femenino	\$ 28.289	\$ 28.192	\$ 28.267	\$ 33.056	\$ 36.547	\$ 39.170
	Masculino	\$ 38.459	\$ 38.256	\$ 38.319	\$ 44.558	\$ 51.323	\$ 54.382
Brecha carrera sanitaria		73,6	73,7	73,8	74,2	71,2	72,0
Médicos	Femenino	\$ 39.486	\$ 39.533	\$ 40.086	\$ 46.047	\$ 52.233	\$ 53.593
	Masculino	\$ 42.769	\$ 43.028	\$ 43.695	\$ 51.281	\$ 58.283	\$ 60.063
Brecha médicos		92,3	91,9	91,7	89,8	89,6	89,2
Enfermero(a) profesional	Femenino	\$ 24.077	\$ 24.486	\$ 25.215	\$ 32.095	\$ 36.415	\$ 38.436
	Masculino	\$ 23.363	\$ 23.279	\$ 24.709	\$ 31.750	\$ 37.021	\$ 39.272
Brecha enfermero(a) prof.		103,1	105,2	102,0	101,1	98,4	97,9
Odontólogo(a)	Femenino	\$ 36.323	\$ 36.111	\$ 36.113	\$ 39.265	\$ 41.838	\$ 44.672
	Masculino	\$ 35.821	\$ 36.328	\$ 36.516	\$ 39.434	\$ 41.762	\$ 46.126
Brecha odontólogo(a)		101,4	99,4	98,9	99,6	100,2	96,8
Auxiliar de enfermería	Femenino	\$ 19.579	\$ 19.611	\$ 19.692	\$ 23.628	\$ 26.750	\$ 29.736
	Masculino	\$ 19.543	\$ 19.830	\$ 19.771	\$ 23.921	\$ 27.315	\$ 29.691
Brecha auxiliar de enfermería		100,2	98,9	99,6	98,8	97,9	100,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SASP.

Índices de evaluación del sistema de gestión de recursos humanos

4

A continuación se presentan los resultados de los cinco índices específicos de GRH y del indicador global. Para cada uno de ellos se detalla la puntuación de cada punto crítico que incide en el desempeño de cada indicador.

CUADRO B. Evolución de los subíndices del servicio civil

Índice	2004	2009	2012	2019
Eficiencia Mide el grado de optimización de la inversión en capital humano que presenta el sistema de GRH, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.	40	40	40	35
Mérito Mide el grado en que el sistema de GRH incorpora garantías de uso de los criterios de profesionalidad que incrementan la competitividad y la transparencia para seleccionar al postulante más idóneo para el puesto.	7	20	27	27
Consistencia Estructural Mide la solidez e integración del sistema, prestando atención a la coherencia estratégica, la consistencia directiva y la consistencia de los procesos.	23	28	38	40
Capacidad Funcional Mide la capacidad del sistema para influir de manera eficaz en el comportamiento de los servidores públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos.	24	29	36	44
Capacidad Integradora Mide la eficacia con que el sistema logra armonizar las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.	40	45	55	60
Índice de Desarrollo del Servicio Civil* Es el promedio simple de los cinco índices específicos y mide el desarrollo global de la GRH en el servicio civil.	27	32	39	41

* Promedio lineal de los cinco índices específicos.

Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC)

Desde la última medición realizada en 2012, el IDSC aumentó de 39 a 41 puntos sobre 100 posibles. Este avance neto de 2 puntos representa una disminución en

el ritmo de profesionalización del mismo. En relación con los subíndices, la evaluación apunta a una leve mejora en *Consistencia Estructural*, *Capacidad Funcional* y *Capacidad Integradora*, el mismo nivel en *Mérito* (que persiste como una de las áreas de menor desarrollo institucional) y una caída en el subíndice de *Eficiencia*.

Eficiencia (E)

Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de servicio civil, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. Se compone de cuatro puntos críticos.

El índice de **Eficiencia** se redujo de 40 a 35 puntos (diferencial -5) desde la medición anterior, y esto se explica fundamentalmente por la tendencia que ha exhibido el empleo. El empleo público, como porcentaje de la población, es uno de los más altos de la región, y la gran mayoría de la expansión tuvo lugar en puestos de apoyo (Estatuto Simplificado),

lo que no ha permitido mejorar el grado de profesionalización de las dotaciones. En esta misma línea, la relación entre personal administrativo y personal de servicio en los sectores de educación y salud (docentes y personal de blanco) no sólo sigue siendo una de las más bajas de la región sino que empeoró desde la última evaluación. En términos de eficiencia en cuanto a la política remunerativa, se puede apreciar un aumento importante de los salarios como porcentaje de los ingresos tributarios, si bien se mantiene un nivel similar en cuanto al gasto total, y niveles salariales en el sector público significativamente superiores a aquellos del sector privado. Hubo mejoras en la evaluación y el uso de la formación.

Índice	No.	Punto crítico	Puntuación	
			2012	2019
Eficiencia	3	No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	1	0
	4	El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	2	2
	20	Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	3	2
	27	La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	2	3

Mérito (M)

Evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se compone de tres puntos críticos.

El índice de **Mérito** no presenta cambios respecto de la medición de 2012 y se mantuvo en 27 puntos. Esto se debe a la escasa implementación y/o cobertura de los instrumentos y las normas que se han desarrollado. Si bien se han realizado

esfuerzos en la plataforma tecnológica que gestiona los concursos y en la actualización de algunos instrumentos como el Diccionario de Competencias que se aplica en la evaluación de los candidatos, los concursos siguen siendo muy escasos y no se aprecia un uso más amplio y universal de los mismos. Por otro lado, a pesar de la reciente adopción de normativa que delimita el uso de contratación o nombramientos temporales (Resolución No. 40 de 2018), y de los esfuerzos para hacerla cumplir, lo definitivo es que esta modalidad de contratación ha sido la más prevalente desde la última evaluación.

Índice	No.	Punto crítico	Puntuación	
			2012	2019
Mérito	10	El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.	1	1
	11	Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	2	2
	14	No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	1	1

Consistencia Estructural (CE)

Mide el grado de solidez e integración sistémica del servicio civil y abarca tres dimensiones: a) *Coherencia Estratégica*, que es la vinculación de los procesos y prácticas de gestión del empleo público a las prioridades estratégicas gubernamentales;

b) *Consistencia Directiva*, que es el grado de desarrollo de la función de dirección, la que permite imprimir consistencia transversal a las decisiones del Estado y c) *Consistencia de Procesos*, que es la consistencia entre las diferentes áreas de decisión que abarca la gestión de recursos humanos. Se compone de ocho puntos críticos.

Consistencia Estructural	No.	Punto crítico	Puntuación	
			2012	2019
Coherencia Estratégica	1	Las previsiones de la planificación de personal suelen desprenderse de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras suele ser alto.	1	2
	6	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	2	1
	26	La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	2	3
Consistencia Directiva	32	Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	2	3
	33	Los servicios centrales responsables del sistema de servicio civil son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	4	3
Consistencia de Procesos	2	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	1	1
	8	La clasificación y jerarquización de los puestos responden a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	2	2
	22	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	1	1

El índice de **Consistencia Estructural** se incrementó de 38 a 40 puntos (diferencial +2) desde la medición previa, y muestra una evolución positiva sólo en la dimensión interna de a) *Coherencia Estratégica*, mientras que las dimensiones de b) *Consistencia Directiva* y c) *Consistencia de Procesos* se mantuvieron en el mismo nivel que la medición de 2012.

La *Consistencia de Procesos*, a nivel agregado, no registró variación respecto de la medición anterior; sin embargo, cabe señalar que la adopción de nueva normativa (por ejemplo, Ley de Salarios) y de nuevos instrumentos (Nuevo Manual de Cargos) no se ha traducido en una expansión del grado o ámbito de implementación de dichos instrumentos y normas. Los sistemas de información siguen siendo insuficientes para determinar las necesidades de cada institución, y no reflejan dentro de su arquitectura los nuevos instrumentos y manuales que se han desarrollado.

La dimensión de *Consistencia Directiva* se mantuvo inalterada con respecto a la medición anterior; sin embargo, los puntos críticos incluidos en esta dimensión registran movimientos en direcciones opuestas. Por un lado, se aprecia una mejora en el grado de participación de los directivos en los procesos de la GHR, en particular, aquellos vinculados a la evaluación del desempeño y los acuerdos de desempeño. En esta materia, la plataforma tecnológica desarrollada para llevar adelante dichos procesos, unida a la ampliación en la cobertura de los mismos, constituye la principal razón para el aumento del puntaje en dicho punto crítico. Por otro lado, la dificultad del ente rector de ir más allá del desarrollo de nuevos instrumentos y normas, y lograr una mayor cobertura e implementación de algunos procesos críticos en la GRH, en particular, los concursos, la gestión del empleo y la gestión de la compensación, explica la reducción del puntaje en el punto crítico 33.

El leve avance registrado en *Coherencia Estratégica* se debe fundamentalmente a una mejor planificación de la capacitación asociada a la utilización de metodología para la detección de necesidades de capacitación de manera más amplia y a un vínculo más sistemático entre la oferta académica

y las prioridades institucionales y de gobierno. Por otro lado, la planificación en otras áreas de la GRH registra un realidad mixta: el instrumental para “bajar” las prioridades de gobierno a los planes institucionales y las plataformas para vincular esos procesos ha alcanzado un mayor grado de profundidad y cobertura, pero dicho instrumental no se ha traducido, al menos en lo inmediato, en una mejor eficacia de la planificación asociada a la utilización de criterios o decisiones tecnocráticas respecto de la distribución y expansión de los recursos humanos. En la práctica, las decisiones de personal parecen depender de factores inerciales como el presupuesto y/o la influencia política de los interlocutores, entendida esta última como la capacidad para movilizar o influir sobre actores políticos o institucionales.

Capacidad Funcional (CF)

Mide la capacidad del sistema del servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Este atributo del sistema se forma por la agregación de tres dimensiones: a) competencia, es decir, la competencia de los recursos humanos, que alude a la eficacia con que se aseguran, en el empleo público, niveles adecuados de calificación profesional; b) eficacia Incentivadora, que refleja el grado en el que las políticas y prácticas de gestión de las personas contienen estímulos a la productividad, al aprendizaje y a la calidad del servicio; c) flexibilidad, que es el grado en que dichas políticas y prácticas facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y la puesta en marcha de innovaciones. Se compone de 14 puntos críticos.

El índice de **Capacidad Funcional** aumentó de 36 a 43 (diferencial +7) respecto de la medición anterior, y se aprecian mejoras en las tres dimensiones que componen este subíndice. Los principales avances en la dimensión de *Competencia* corresponden a la constatación de salarios competitivos para los niveles directivos y profesionales respecto del sector privado y a una ampliación de la oferta de formación, en particular, a través de cursos masivos en línea en temas transversales a toda la administración pública.

Capacidad Funcional	No.	Punto crítico	Puntuación	
			2012	2019
Competencia	5	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo calificado en la composición de las plantillas.	1	1
	9	Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	3	3
	12	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben cubrirse.	3	3
	19	La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	1	2
	25	La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	2	3
Eficiencia Incentivadora	16	La dirección suele definir pautas o estándares de rendimiento esperado de parte de las personas, acordes con las prioridades y la estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.	2	3
	18	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, y se lo contrasta con los estándares de rendimiento esperado.	2	3
	21	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	1	2
	23	Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias.	1	1
Flexibilidad	7	El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.	2	2
	13	Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	1	2
	15	Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	2	2
	17	A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	2	2
	24	Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	2	2

La *Flexibilidad* también mejoró levemente y se fundamenta en el reconocimiento de que la normativa vigente y contenida en la LFP otorga amplias facultades para que la institución pueda gestionar sus

dotaciones en atención a sus necesidades de personal, y no parecen existir grandes rigideces administrativas (fuera de las importantes diferencias salariales entre instituciones) para procesar dichos traslados.

La dimensión de *Eficiencia Incentivadora* también registró un avance respecto de la evaluación anterior, tanto en el instrumental asociado a la evaluación del desempeño, como a mejoras introducidas en la utilización de incentivos asociados a dicho desempeño y al logro de resultados.

Capacidad Integradora (CI)

Evalúa la eficacia con que el sistema de servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores

(dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se compone de cuatro puntos críticos.

Por último, el índice de **Capacidad Integradora** aumentó de 55 a 60 (diferencial +5) respecto de la medición anterior, fundamentalmente gracias a la aplicación más sistemática del instrumental para la medición del clima y una mayor cobertura y frecuencia de las mediciones. En el resto de los puntos críticos que conforman este subíndice no se registran cambios respecto de la medición anterior.

Índice	No.	Punto crítico	Puntuación	
			2012	2019
Capacidad Integradora	28	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	3	4
	29	La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	2	2
	30	Las relaciones laborales se orientan, de forma habitual y preferente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	3	3
	31	El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.	3	3

Conclusiones

Desde la evaluación anterior realizada en 2012, RD ha avanzado en la profesionalización de su servicio civil, pero a un ritmo menor que en el pasado. Esta ralentización se debe fundamentalmente a una dificultad para implementar o adoptar de manera amplia y sostenible una serie de prácticas e instrumentos necesarios para el eficaz y eficiente funcionamiento de los subsistemas de GRH.

Es importante destacar el avance en la gestión de la formación, la medición del clima y la evaluación de desempeño, pero de la misma manera es necesario reconocer el estancamiento o retroceso en la gestión de la planificación y en la realización de concursos públicos.

Sin perjuicio del bajo grado de implementación, el MAP ha trabajado consistentemente en desarrollar más y mejores instrumentos y herramientas para apoyar los procesos necesarios para la GRH; por ejemplo, fichas de planificación, diccionario de competencias, manuales de cargos, entre otros. Sin embargo, dicho instrumental no ha logrado ser adoptado y utilizado de forma amplia y transversal en las instituciones o en los procesos para los que fue diseñado.

Las dificultades asociadas a la implementación de procesos no parecen estar relacionadas con una falta de capacidad o interés por parte del ente rector, sino que parecerían obedecer a características más profundas del sistema político y administrativo.

Los continuos esfuerzos e impulsos realizados por el ente rector, particularmente en procesos vinculados al mérito (tanto en el ingreso como en lo relativo a la compensación), el uso eficiente y racional de los recursos humanos, y el fortalecimiento de la carrera han entrado en conflicto con prácticas de larga data y con un alto grado de resiliencia para resistir el cambio.

El avance relativo en áreas o procesos menos amenazantes del statu quo, como la evaluación del desempeño, la medición del clima y la capacitación, son también evidencia de que la resistencia al cambio es selectiva.

La evidencia comparada parece indicar que aquellos países que exhiben un mayor grado de alternancia en el poder tienden a invertir no sólo en el desarrollo efectivo de instrumentos sino también en la adopción transversal de procesos más abiertos, basados en el mérito y la idoneidad, y fundados en criterios de mayor eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos públicos destinados a servicios personales. La inversión en procesos que tienden a reducir el clientelismo y la discrecionalidad parecería estar vinculada a una preferencia asociada a una mayor estabilidad en las reglas y procesos que den un mínimo de garantías independientemente de si la coalición o partido se encuentra en el gobierno o en la oposición.

Recomendaciones

Como resultado del presente diagnóstico, se proponen las siguientes recomendaciones:

I. Fortalecer una cultura de mérito en el servicio civil dominicano, a través de una mejora de la concursabilidad externa y el desarrollo del personal, en línea con las prácticas de la mayoría de los países de América Latina. Para esto, se identificaron las siguientes acciones:

1. **Cargos típicos.** Emitir una circular en la que el MAP establezca que toda contratación para un cargo típico para el cual exista presupuesto asignado y cuya plaza cuente con la autorización de DIGEPRES podrá hacerse por concurso externo, y eliminar el requisito de que la institución requiera la aprobación del MAP para iniciar el proceso de concurso externo. Esta facultad del MAP está contemplada dentro del Decreto 251/15.⁴⁹ Esta medida ampliaría el conjunto de candidatos de los cuales las instituciones pueden seleccionar y, con un comité de evaluación idóneo y con fiscalización del MAP (y eventualmente la CGR), mejoraría la calidad técnica de los servidores públicos.
2. **Cargos comunes.** Establecer un procedimiento para la contratación de nuevo personal en cargos fijos o permanentes que sea abierto, competitivo, transparente y meritocrático, pero a la vez descentralizado (gestionado por cada URH con fiscalización del MAP y de manera ex post la CGR) y de bajo costo

administrativo. Evidentemente dicho personal no podría recibir el reconocimiento o estatus de “servidor de carrera” debido a lo establecido en la LFP; sin embargo, podría otorgársele el estatus de “funcionario en prueba” y automáticamente renovable dentro del marco que establece la LFP.⁵⁰ Además, el instructivo podría otorgar algunas garantías y beneficios que hoy no poseen aquellos que ocupan cargos de carrera pero que no accedieron de manera competitiva a dicho cargo; por ejemplo, aquellos que hayan sido reclutados a la administración pública de manera competitiva tendrán derecho a indemnización de un mes por año de servicio con un tope de seis salarios. El elemento clave aquí es: i) asegurar un estándar mínimo de conocimientos, experiencia y competencias para el ingreso a la administración pública, ii) generar un cambio cultural en el modo en que se contrata o atrae gente a la administración pública, y ii) generar una lista de candidatos que eventualmente fueren la necesidad de modificar la LFP (véase la siguiente recomendación).

⁴⁹ El Artículo 21 del mencionado decreto faculta al MAP para obviar el requisito de realizar un concurso de modalidad interna cuando el cargo vacante sea típico (propio de la institución), pertenezca al área sustantiva y, por su nivel de complejidad o el número de plazas, sólo sea posible obtener candidatos fuera de la administración pública.

⁵⁰ Si bien la LFP establece que un candidato o funcionario en prueba puede permanecer en el cargo hasta 12 meses, en la práctica lo hacen de manera indefinida o hasta que su cargo es cancelado.

3. **Promociones.** Aprovechar la existencia de modelos de carrera horizontal contenidos en el reciente Manual de Clasificación de Cargos, mediante un proceso rápido de valoración de los cargos actualmente ocupados por servidores de carrera, a fin de que se les pueda homologar o identificar un cargo dentro del nuevo Manual. Una vez realizado este proceso, que bien podría ser por institución, generar las acciones necesarias para promover el uso de las carreras horizontales definidas en dicho instrumento como instancia de promoción del personal.
4. **Modificación de la LFP.** En paralelo, plantear una modificación a la LFP que distinga entre concursos vinculados a la gestión del sistema de carrera (promociones) y procesos competitivos de reclutamiento y selección para el ingreso a la función pública (ingreso o contratación).
5. **Fortalecer y relanzar el portal de concursos públicos,** en el cual se gestionarían los procesos de selección de forma abierta, competitiva y transparente, en línea con las prácticas de países como Chile, Paraguay o Uruguay. Estas herramientas permiten una gestión más eficiente de los procesos de concursos y brindan una mayor transparencia de cara a la ciudadanía.

II. Mejorar la política salarial de forma efectiva, para avanzar hacia el principio de igual remuneración por igual trabajo y asegurar una mejor atracción, retención y motivación de los servidores públicos. Para esto, se identificaron las siguientes acciones:

1. **Corregir gradualmente las inequidades salariales interinstitucionales a través de acciones contenidas en el presupuesto;** por ejemplo, congelamientos salariales

a instituciones con remuneraciones muy superiores a la media. Los congelamientos podrían distinguir entre grupos ocupacionales e inclusive servidores públicos a nivel individual.

2. **Generar un programa de nivelación salarial** que, basado en las disponibilidades presupuestarias y un proceso administrativo claro, vaya paulatinamente nivelando los salarios en aquellas instituciones que se encuentren muy por debajo de la media.

III. Tomar medidas correctivas y mejorar los sistemas de información para un mejor dimensionamiento y control de la fuerza laboral y de la masa salarial. Para esto, se identificaron las siguientes acciones:

1. **Congelar la contratación de personal de apoyo administrativo y Estatuto Simplificado,** tanto en cargos fijos como temporales en los sectores de educación y salud.
2. **Realizar un ejercicio de identificación de dotación óptima** en cada institución, analizando su mandato con respecto a su estructura y dotación, así como también midiendo la carga laboral, y analizando opciones para aquellos puestos identificados como redundantes.
3. **Realizar auditorías de puestos administrativos en establecimientos educativos, centros de salud y hospitales** para verificar la necesidad de dichos cargos y analizar opciones de seguimiento de dicha auditoría.
4. **Rediseñar el SASP y crear un SASP 2.0,** y generar los incentivos para que las instituciones hagan la migración de sus datos internos y homologuen sus datos a aquellos definidos por el MAP en los manuales e instructivos vigentes.

5. **Fortalecer las capacidades del nuevo SASP** mediante la incorporación de herramientas de inteligencia de negocios que permitan un mejor uso de la información una vez homologada.

IV. Potenciar la capacidad de gestión del cambio desde el ente rector. Para esto, se identificaron las siguientes acciones:

1. **Transformar el SISMAP, desde una plataforma centrada en procesos y un repositorio de evidencias tipo *checklist*, en una plataforma para la gestión del cambio institucional.** Para lograr este cambio es necesario modificar la métrica de los indicadores para centrarlos en productos y resultados (en lugar de procesos) y las evidencias. En un escenario ideal el

SISMAP estaría conformado por indicadores y evidencias que no necesariamente son iguales para todas las instituciones.

2. **Ofrecer desde el MAP/INAP un programa de certificaciones en procesos de GRH dirigido a personal de las URH,** en particular, en procesos identificados como críticos y estratégicos, por ejemplo, en el área de concursos o procesos de reclutamiento competitivo.
3. **Generar las capacidades internas para administrar y mantener las plataformas tecnológicas institucionales existentes y las que se desarrollen en el futuro,** mitigando de esta forma la excesiva dependencia de proveedores externos para la administración y el mantenimiento del SASP (Marote, 2016).

Indicadores

a) Proporción de designación política

1. Tasa de designaciones políticas en la administración estatal

I. Total de cargos que prevén designación política en la Administración Central	3.199	Fuente y año: SASP, abril de 2019
II. Total de cargos administrativos de la Administración Central	183.011	Fuente y año: SASP y SIGEF, abril de 2019
I/II (en porcentaje)	1,7%	

b) Peso fiscal del empleo

2. Nómina salarial del gobierno central/producto interno bruto o indicador equivalente

I. Gastos en servicios personales de la Administración Central (moneda local – a dic. de 2018) [^]	219.379	Fuente y año: Ejecución presupuestaria 2018, DIGEPRES
II. PIB (moneda local corriente – a dic. de 2018, millones RD\$)	4.235.846	Fuente y año: Banco Central de la República Dominicana
I/II (en porcentaje)	5,2%	

[^] Incluye gasto salarial del SNS.

c) Incentivos

3. Comprensión vertical de los salarios (expresado en moneda local corriente)

	2014	2015	2016	2017	2018	
I. Sueldo o salario mensual de la máxima categoría de la carrera administrativa	\$ 42.863	\$ 45.580	\$ 50.797	\$ 56.760	\$ 62.033	Fuente y año: SASP
II. Sueldo o salario mensual de la categoría mínima de la carrera administrativa	\$ 8.817	\$ 9.479	\$ 11.197	\$ 12.279	\$ 13.490	
I/II	4,9	4,8	4,5	4,6	4,6	

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central/PIB per cápita (RD\$ corrientes)

I. Sueldo promedio Administración Central	37.026	Fuente y año: SASP y SIGEF, 2018
II. PIB per cápita mensualizado (<i>a dic. de 2018</i>)	34.384	Fuente y año: Banco Central de la República Dominicana, 2018

d) Dotación de personal

5. Número total de empleados públicos del gobierno central (inc. SNS)/población total

I. Número total de empleados públicos en la administración pública centralizada + SNS	486.732	Fuente y año: SASP y SIGEF, abril de 2019
II. Población total (2019)	10.358.320	Fuente y año: ONE, Proyección de Población, Revisión 2015
I/II	4,7%	

6. Gasto total en remuneraciones del gobierno central + SNS (expresado en moneda local corriente)/Número total de empleados públicos del gobierno central + SNS

I. Gasto público total de la administración pública (millones de RD\$)	219.379	Fuente y año: DIGEPRES, 2018
II. Número total de empleados públicos de la Administración Central	486.732	Fuente y año: SASP y SIGEF, 2018
(I/II)	450.718	

Fuentes de información

8.1. Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson. 2001.** The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review* 91 (5): 1369–1401. American Economic Association.
- Báez, C. 2018.** Diagnóstico sobre brechas de autoridad en cinco organismos públicos de la República Dominicana. Proyecto de “Fortalecimiento de la Mujer en el Sector Público” (RG-T2825, ATN/OC-15884-RG); División de Género y Diversidad, Sector Social (SCL/GDI). Washington, D.C.: BID.
- Barnes, T. D. 2016.** Gendering legislative behavior: Institutional constraints and collaboration. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006.** Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Koldo Echebarría, ed. Diálogo Regional de Políticas, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Departamento de Integración y Programas Regionales, Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.: BID.
- . **2015.** Mejorando la Eficiencia de los Recursos Humanos en el Estado: Informe sobre Empleo Público y Política Salarial en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana. Informe de País: República Dominicana. Washington, D.C.: BID. (Documento no publicado.)
- Cai, H. et al. 2009.** Microinsurance, Trust and Economic Development: Evidence from a Randomized Natural Field Experiment. Documento de trabajo del NBER (octubre). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en http://www.nber.org/papers/w15396.pdf?new_window=1.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)/Naciones Unidas. 2003.** Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26–27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”) Bolivia, 14–15 de noviembre.
- Cortázar, J., M. Lafuente y M. Sanginés. 2014.** *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–2014)*. Washington D.C.: BID. Disponible en <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/Al-servicio-del-ciudadano-Unadecada-de-reformas-del-servicio-civil-en%20America-Latina.pdf?sequence=1>.
- Cortázar, J., J. Fuenzalida y M. Lafuente. 2016.** Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿Mejor desempeño del Estado? Un estudio exploratorio. Nota técnica No. IDB-TN-1054. Washington, D.C.: BID
- Dahlström, C., V. Lapuente y J. Teorell. 2011.** The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*. 16, 2011: 1–13 (junio).
- Dollar, D. y A. Kraay. 2003.** *Institutions, Trade, and Growth: Revisiting the Evidence*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Duflo, E. y P. Topalova. 2004.** Unappreciated Service: Performance, Perceptions, and Women Leaders in India. Washington, D.C.: IPA.
- Dumas, V. 2017.** Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay. Nota técnica del BID No. IDB-TN-1345. Washington, D.C.: BID.
- Dumas, V. y M. Lafuente. 2016.** “Gestión de los Recursos Humanos en el Estado: ¿Cómo lograr mejores resultados en Salud y Educación?” En: J. Prat y J. Beverinotti (eds.), *Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: 2007-2013*. Washington, D.C.: BID.
- Evans, P. y J. Rauch. 1999.** Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structure on Economic Growth. *American Sociological Review* 64 (5): 748-765.
- Henderson, J. et al. 2003.** Bureaucratic Effects: ‘Weberian’ State Structures and Poverty Reduction. CPRC Working Paper No. 31, Chronic Poverty Research Centre.
- Iacoviello, M. 2018.** Revisión y Análisis de la Ley de Función Pública y su Aplicación. Informe final. Washington, D.C.: BID.
- Iacoviello, M. y A. L. Rodríguez-Gustá. 2006.** “Síntesis del Diagnóstico del Caso República Dominicana”. En: K. Echebarría (ed.), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, cap. 27. Washington, D.C.: BID.
- Iacoviello, M., M. Llano y L. Strazza. 2012.** Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 52, febrero 2012, Caracas, Venezuela.
- Kitschelt, H. y M. Singer. 2009.** Expert Survey on Citizen-politician Linkages: Initial Findings for the Dominican Republic in Comparative Context. (Documento inédito.)
- Knack, S. y P. Keefer. 1995.** Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics* 7 (3): 207-227.
- Lira, L. 2012.** El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile y su impacto en la gestión hospitalaria: un análisis empírico. Documento de trabajo No. 31, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Santiago de Chile: Universidad de los Andes.
- Longo, F. 2004.** *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Madrid: Paidós.
- Longo, F. y M. Iacoviello. 2010.** Evaluación del grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina. Documento preparado para la Reunión de Ministros de Función Pública Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD). Buenos Aires, 1 y 2 de julio.
- Mauro, P. 1995.** Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics* 110 (3): 681-712.
- Marote, J. 2016.** Informe Número 2 Plan de fortalecimiento e indicadores, Componente 1 de Consolidación del Sistema de Administración del Servidor Público (SASP) financiado por el Proyecto Racionalización del Gasto Público ATN/FI 14511 DR.
- Meyer-Sahling, J., C. Schuster y K. Mikkelsen. 2018.** Civil Service Management in Developing Countries: What works? Report for the UK Department of International Development (DFID).
- Montero, G. 2015.** Régimen Jurídico y Profesionalización de los Funcionarios Públicos. Santo Domingo: MAP.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2014.** Estudio OCDE sobre Gobernanza Pública. Santo Domingo: Gestión de Recursos Humanos para la Innovación en el Gobierno. París: OCDE.
- Polanco, J. 2016.** La corrupción política en la República Dominicana y la entronización del partido cartel. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Universidad de Santiago de Compostela. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/380/38049062001.pdf>.
- Salas, E. 2015.** Apoyo al Estado Dominicano en el Diseño de un Régimen de Escalafón y Plan de Carrera en el Sector Público, incluidos los

Gobiernos Locales. Santo Domingo: Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y las Autoridades Locales (PASCAL).

SERVIR (Autoridad Nacional del Servicio Civil). 2014. Ejecución de las inversiones por parte de los gerentes públicos. (Nota técnica no publicada.) Lima: Gobierno del Perú.

Schuster, C. 2014. Estrategias para la profesionalización del servicio civil. Lecciones de República Dominicana. Washington, D.C: BID.

Strazza, L. 2012. Informe Barómetro de la República Dominicana. En: *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2014)*. Washington, D.C.: BID.

Van de Walle, S., S. Van Roosebroek y G. Bouckaert. 2005. Annex: Data on Trust in the Public Sector. Documento preparado para la reunión ministerial de la OCDE “Strengthening Trust in Government”, 28 de noviembre de 2005. París: OCDE.

Yáñez-Pagans, P. 2014. Do we need more women in power? Gender, Public Policy, and Development in Bolivia. Documento de trabajo. Washington, D.C.: BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/en/do-we-need-more-women-power-gender-public-policy-and-development-bolivia>.

8.2. Marco legal y normativo

a. Principales leyes:

- Constitución de la República del 10 de junio del 2015
- Ley No. 41-08 de Función Pública
- Ley No. 247-12 Orgánica de la Administración Pública del 14 de agosto de 2012
- Ley No. 001-12 que Aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030
- Ley No. 105-13 sobre Regulación Salarial del Estado Dominicano del 8 de agosto de 2013
- Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo del 8 de agosto de 2013

b. Principales decretos:

- Decreto No. 558-06 que crea el Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP)
- Decreto No. 523-09 de Relaciones Laborales en la Administración Pública
- Decreto No. 525-09 de Evaluación de Desempeño y Promoción de los Servidores y Funcionarios de la Administración Pública
- Decreto No. 527-09 que establece el reglamento de Estructura Organizativa, Cargos y Política Salarial de la Administración Pública
- Decreto No. 528-09 que aprueba el Reglamento Orgánico Funcional de la Secretaría de Estado de la Administración Pública
- Decreto No. 604-10 que modifica el Artículo 57 del Reglamento No. 523-09, sobre Relaciones Laborales en la Administración Pública
- Decreto No. 179-12 que crea el Consejo Académico del INAP
- Decreto No. 135-13 que aprueba el Reglamento del Consejo Académico del INAP
- Decreto No. 251-15 Reclutamiento y Selección de Personal en la Administración Pública

c. Principales resoluciones, guías y manuales:

- Instructivo 81-2010 sobre Reclutamiento y Selección de Personal en la Administración Pública
- Resolución No. 039-14 que Aprueba la Guía del Evaluador para la Aplicación del Proceso de Gestión y Evaluación del Desempeño Basada en el Logro de Metas o Resultados
- Resolución 050-15 que establece el instructivo para la incorporación al sistema de carrera administrativa por evaluación interna
- Resolución No. 068-15 que aprueba los Modelos de Estructura Organizativa para las Unidades de Recursos Humanos
- Resolución No. 007-18 que aprueba la Guía para la Elaboración de Manuales de Organización y Funciones en el Sector Público
- Resolución No. 040-18 que establece el Procedimiento General para la contratación de nuevo

personal, reajustes y aumentos salariales de deben agotar los entes y órganos de la Administración Pública

- Resolución No. 041-18 que aprueba el Manual de Organización y Funciones del MAP
- Resolución No. 048-18 que aprueba el Modelo de Gestión por Competencias y el Diccionario General de Competencias y Comportamientos de la Administración Pública Dominicana
- Resolución No. 100-18 que establece los incentivos a ser otorgados a los servidores públicos de los distintos entes y órganos de la Administración Pública
- Resolución No. 122-18 que aprueba el Manual de Cargos actualizado del MAP

- Resolución No. 003-19 que establece el proceso para realización de la Encuesta de Satisfacción Ciudadana en los órganos y entes que conforman la Administración Pública
- Resolución 097-19 que regula los procedimientos y requisitos para la contratación de personal de carácter temporal
- Resolución No. 099-19 que aprueba el Manual General de Cargos Civiles Comunes Clasificados del Poder Ejecutivo

8.3. Talleres y entrevistas

Los talleres y entrevistas fueron realizados por Víctor Dumas entre el 7 y el 13 de junio de 2019.

Actividad	Participantes	Institución
<i>Reunión de Apertura con Ministros</i>	Ministro MAP, Sr. Ramón Ventura Camejo	MAP
	Viceministra, Sra. Donatila Germán	MAP
	Asesor del Ministro, Sr. Frank González	MAP
	Equipo Directivo del MAP e INAP	MAP e INAP
<i>Taller No. 1: Planificación, Organización del Trabajo</i>	Fanny Bello	MAP/DATR
	Rafael Ventura	MAP/DDO
	Elena Santillán	MAP/DDO
	Rocío Gómez	MAP/DATR
	Lisett Ramírez	MAP/DDO
	Elizabeth Arias	MAP/DATR
	Sandra Bonhonne	MAP/DATR
	Francisca Gonzales	MAP/DDO
	Carmen Pujols	MAP/DDO
	Wonda E. Pol	MAP/DATR
	Belkis Santana	MAP/DATR
<i>Reunión en MEPyD</i>	Roberto Liz	MEPyD
	Sagraio Matos	MEPyD
<i>Taller No. 2: Gestión del Empleo y Carrera</i>	Alexandra Olivo	MAP/Dirección de Carrera
	Dagoberto Peña	MAP/Dirección de Carrera
	Jovanny Ozuna	MAP/Dirección de Carrera
	Eridania Bidá	MAP/Dirección de Carrera
	Angél Jiménez	MAP/DIRSED
	Alba Rhina Tapia	MAP/DIRSED

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

Actividad	Participantes	Institución
	Asesor del Ministro, Sr. Frank González	MAP
	Lili Caraballo	MAP/DIRSED
	Charly Tolentino	MAP/DIRSED
	Perla Batista	MAP/DIRSED
	Franklyn Herrera	MAP/DIRSED
<i>Reunión DIGEPRES</i>	Odylys Hidalgo	DIGPRES
	Natalie Souffront	DIGPRES
<i>Taller No. 3: Gestión de la Compensación</i>	Elizabeth Arias	MAP/DATR
	Sandra Bonhomme	MAP/DATR
	Wonda E. Pol	MAP/DATR
	Belkis Santana	MAP/DATR
<i>Taller No. 4: Gestión de las Relaciones Humanas: Clima, Comunicación y Relaciones Laborales</i>	Gudalupe Sosa	MAP/Gestión del Cambio
	Denis Solano	MAP/DCA
	Jessica Fernández	MAP/DCA
	Yessica Ima Peña	MAP/DIRELAB
	Dania Castillo	MAP/DIRELAB
	Adriano del Carmen	MAP/DIRELAB
	Erika Cabrera	MAP/DIRELAB
	Diana Martínez	MAP/DIRELAB
	Magalys Ogando	MAP/DIRELAB
<i>Taller No. 5: Gestión del Rendimiento Individual</i>	Ángel Jiménez	MAP/DIRSED
	Charly Tolentino	MAP/DIRSED
	Franklyn Herrera	MAP/DIRSED
	Luis Montas	MAP/DIRSED
	Lilis Caraballo	MAP/DIRSED
<i>Taller No. 6: Gestión del Desarrollo: Capacitación</i>	Directora del INAP, Sra. Celenia Vidal	INAP
	Esther Wong	INAP
	Andrés Marte	INAP
	Fabiola Peña	INAP
	Ángel Moreno	INAP
	Tarfio	INAP
	Georgina Rodríguez	INAP
	Clarivel Castro	INAP
	Fidel	INAP
	A. Fernández	INAP
	José Elías de León	INAP

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

Actividad	Participantes	Institución
Taller No. 7: Oficinas de Recursos Humanos de Organismos del Poder Ejecutivo	Capitán de Navío César Reyes Ramírez	Armada de la República Dominicana
	Capitán de Corbeta Juan Santana	Armada de la República Dominicana
	Lic. Ironelly Gómez	Corporación del Alcantarillado de Santo Domingo
	Lic. María Kisleydis Luciano	Dirección General de Contabilidad Gubernamental
	Lic. Fernando García	Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental
	Lic. Ingrid Cuevas	Dirección General de Pasaportes
	General Licurgo Yunes	Dirección General Policía Nacional
	Coronel Jorge Rivera	Ejército de la República Dominicana
	Coronel José Antonio Hernández	Fuerza Aérea de la República Dominicana
	Lic. Luis Marte	Instituto Dominicana de Aviación Civil
	Lic. Haidy Plasencia	Ministerio Administrativo de la Presidencia
	Lic. Vitalia Díaz	Ministerio de Agricultura
	Lic. Carmen Tejada	Ministerio de Educación
	Lic. José Virgil Fawcett	Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
	Lic. Tania Viloria	Ministerio de Energía y Minas
	Lic. Evelyn Aybar Méndez	Ministerio de Hacienda
	Lic. Yvelisse del Rosario Gil	Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes
	Lic. Richard Encarnación	Ministerio de Interior y Policía
	Maritza Guerrero	Ministerio de Interior y Policía
	Lic. Israel Rosey	Ministerio de Interior y Policía
	Lic. María Elena Flores	Ministerio de la Juventud
	Lic. Angry Reynoso	Ministerio de la Mujer
	Lic. Yanet Binet	Ministerio de la Presidencia
	Lic. Fabio Gómez	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
	Lic. Mary Concepción Friás	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
	Lic. Luz Burgos Valerio	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
	Lic. María Amezquita	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
	Lic. Rocío Villavizar	Ministerio de Trabajo
	Lic. Milagros Pérez Parada	Ministerio del Deporte
	Coronel Buenaventura Gómez	Policía Nacional
Lic. Faride Guerrero	Procuraduría General de la República	
Lic. Leslie Aristy	Superintendencia de Valores	
Ing. Pilar Peña	Tesorería de la Seguridad Social	
Lic. Carlos Ortiz	Unidad de Electrificación Rural y Sub-urbana UERS	

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

Actividad	Participantes	Institución
<i>Reunión con Ministerio de la Presidencia</i>	Viceministra, Sra. Tania Guenen	Ministerio de la Presidencia
<i>Taller No. 8: Asociaciones de Servidores Públicos</i>	Juan Terrero	Ministerio de Interior y Policía
	Francisco Ramírez	CTV
	Agustín Vargas	CNUS
<i>Reunión de cierre</i>	Viceministra, Sra. Donatila Germán	MAP

Entrevistas realizadas a expertos externos:

- Dr. Gregorio Montero, ex Secretario Ejecutivo del CLAD y ex Viceministro del MAP.
- José Oviedo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santo Domingo.
- Alain Astacio, Director del Centro de Gobierno, Empresa y Sociedad, INTEC.

