

UNIVERSIDAD DE LA TERCERA EDAD
Facultad de Humanidades
Escuela de Psicología



TESIS DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN PSICOLOGÍA ORGANIZACIONAL

TEMA:
**ANTECEDENTES, DIFICULTADES Y PERSPECTIVAS
DEL SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA
EN LA REPÚBLICA DOMINICANA Y SU INCIDENCIA
EN EL COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL**

SUSTENTANTE:
Manuel A. Moreta Arias
01-6896

ASESORA:
Lic. Milagros Moore

Santo Domingo, D. N.
2007

DEDICATORIA

*A mis padres, verdaderos ejemplos
de dedicación y entrega.*

*A todos los que han tenido que ver con el adcentamiento
de nuestro Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa,
y en especial al que ya es considerado el Padre de nuestro
Servicio Civil: RAYMUNDO AMARO GUZMÁN.*

AGRADECIMIENTO

*A la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP),
por sus valiosas informaciones, y de igual manera a todas las
unidades de información que nos prestaron su ayuda
desinteresadamente.*

A Gregorio Montero, por sus orientaciones.

ÍNDICE

ANTECEDENTES, DIFICULTADES Y PERSPECTIVAS DEL SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA Y SU INCIDENCIA EN EL COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL

Dedicatorias
Agradecimiento

Introducción	vi
Objetivos	ix
General	ix
Específicos.....	ix
Motivación y justificación del tema	x
Marco teórico-conceptual	xii
Antecedentes históricos	xii
Planteamiento del problema	xiii
Alcance y límites del problema	xiii
Métodos de análisis	xiv
Técnicas de recopilación de datos.....	xv

CAPÍTULO I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

1.1 Aspectos jurídicos del Estado Dominicano.....	2
1.2 Antecedentes en la regulación de la función pública.....	4
1.2.1 Independencia Efímera	4
1.2.2 Proyecto de Constitución de Duarte	5
1.2.3 Ideario de la función pública en la Constitución de 1844	5
1.2.4 Ideario de la función pública en la Segunda República	8
1.2.5 La función pública durante la primera ocupación norteamericana	9
1.3 Orígenes y evolución del Servicio Civil y Carrera Administrativa en R.D. ...	10
1.3.1 Período de la dictadura	10
1.3.2 La función pública luego de la caída de Trujillo.....	12
1.4 Consolidación del Servicio Civil y Carrera Administrativa a partir de 1966 .	14

CAPÍTULO II

MARCO LEGAL Y APLICACIÓN DEL SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA EN NUESTRO PAÍS

2.1 Conceptos básicos del Servicio Civil y Carrera Administrativa.....	21
2.1.1 ¿Qué es el Servicio Civil?	21
2.1.2 ¿Qué es la Carrera Administrativa?	22
2.2 Incorporación de los actuales funcionarios y empleados civiles del Poder Ejecutivo a la Carrera Administrativa	24

2.2.1	Fases de la incorporación de servidores públicos al sistema de carrera administrativa.....	24
2.2.2	Requisitos de ingreso a la Carrera Administrativa.....	
2.2.3	Beneficios de los servidores de carrera administrativa	26
2.2.4	Administración de las pruebas técnicas	27
2.2.5	Fases de evaluación del desempeño y la conducta	29
2.3	Principales disposiciones legales de la Ley 14-91	36
2.3.1	Regulación del Servicio Civil	36
2.3.2	Reglamento No. 81-84 para la aplicación de la Ley que crea el Servicio Civil y la Carrera Administrativa	43
2.4	La O.N.A.P. como organismo estatal de aplicación de la Ley 14-91	50
2.4.1	Dirección del sistema	50
2.4.2	Administración del sistema. Órganos. Su naturaleza y atribuciones.....	51
2.4.3	Estructura interna y atribuciones de la ONAP	52
2.4.4	Regímenes de Servicio Civil y Carrera Administrativa en otros países de Latinoamérica	

CAPÍTULO III

PSICOLOGÍA ORGANIZACIONAL Y CARRERA ADMINISTRATIVA : EL DESPIDO DEL EMPLEADO

3.1	Psicología organizacional.....	61
3.1.1	El estrés como resultado de la inestabilidad laboral.....	63
3.2	El despido de empleados	65
3.3	Inseguridad laboral.....	68
3.4	Incidencia del sistema del Servicio Civil y Carrera Administrativa en el desarrollo laboral de los servidores públicos.....	71

CAPÍTULO IV

AVANCES Y DIFICULTADES DEL SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

4.1	Situación actual de los empleos en el sector público	77
4.2	Avances logrados a través de la aplicación de la Ley 14-91	78
4.3	Dificultades que enfrenta el sistema.....	82
4.3.1	Inconvenientes administrativos	84
4.3.2	Deficiencias y contradicciones de la Ley 14-91.....	85
4.4	Diagnóstico de los 16 años de aplicación de la ley 14-91	87
4.5	Perspectiva a corto y mediano plazo.....	89

CAPÍTULO V

DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

5.1	Características y ventajas del Anteproyecto de Ley de Función Pública	93
-----	---	----

Conclusiones	107
Recomendaciones	114
Bibliografía	117

INTRODUCCIÓN

Nos propusimos tratar el tema “*Dificultades y avances del Servicio Civil y Carrera Administrativa en la República Dominicana*”, ya que a más dieciséis años de ser proclamada la ley 14-91, del 20 de mayo de 1991, sobre servicio civil y carrera administrativa, la misma, supuestamente, representaría el sistema de administración de personal y estaría destinada, con su aplicación, a lograr la eficiencia de la gestión gubernamental en nuestro país, proponiéndose ofrecer a todos los ciudadanos la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público en base al mérito personal, la estabilidad en el cargo y la capacitación de todos los servidores públicos.

La promulgación de esta ley instituye un necesario tributo a los ineludibles esfuerzos de profesionalización de la función pública dominicana, y una contribución al establecimiento de las relaciones laborales en el sector gubernamental, lo que hasta el año de su publicación era exclusividad del sector privado, siendo sin dudas un voto de reconocimiento a la condición de trabajadores de los servidores oficiales, así como también establece un respaldo jurídico a las iniciativas de reforma y modernización de la administración estatal desde un punto de vista de la gestión de recursos humanos y la obligatoriedad de su preparación administrativa, porque es una ley que enmarcaría y garantizaría las necesarias herramientas del ordenamiento de los arbitrios laborales en la función pública.

Puesto que los recursos humanos son los que hacen y sostienen las reformas que modernizan la administración pública, pretendemos con esta investigación profundizar el discurso y la praxis en la deliberación formal para el establecimiento de un modelo de gestión que privilegie el mérito personal y no el clientelismo político, cualidad que resulta de la idoneidad y honestidad de los servidores como garantía de acceso, permanencia y progreso en los cargos.

En la exposición de este reflexivo estudio presentaremos un resumen esencial de la ley, un planteamiento de los aspectos positivos y negativos de la misma, y aportes que hagan la legislación más efectiva y aplicable a la realidad existente en la República Dominicana.

Son éstas las razones que permitirán explayarnos con mayor amplitud en el estudio sinóptico de los antecedentes históricos que fueron expresión de los hechos, esfuerzos e intentos registrados en nuestra historia administrativa, convertidos los mismos en válidas referencias que determinaron el desarrollo sistemático de la gestión de los recursos humanos públicos. Este será el tema de nuestro primer capítulo.

En un segundo apartado estudiaremos más sosegadamente la ley 14-91 y el Reglamento para su aplicación en lo que atañe al aporte de elementos que hagan la legislación más efectiva y aplicable a la realidad existente. Estudiaremos las principales disposiciones legales de la Ley 14-91.

Para afianzar el marco teórico en nuestro trabajo, en un tercer capítulo estudiaremos escuetamente y sin supuestos el papel de la psicología organizacional, considerando pertinente revisar algunas consideraciones macroeconómicas y enfoques administrativos que resultan del entorno global en el cual se desenvuelven las organizaciones hoy en día y como resultado de ello resultan los despidos masivos y la racionalización de personal.

En el cuarto capítulo, cuyo título es “Avances y dificultades del Servicio Civil y Carrera Administrativa en la República Dominicana”, esbozaremos la situación actual de los empleos en el sector público. También exploraremos los avances logrados a través de la aplicación de la ley 14-91. Por igual, analizaremos los pro y contra, sus aspectos negativos y positivos, y las dificultades encontradas en la misma ley en el afán de hacer posible una efectiva y positiva aplicación.

Finalmente, en un quinto y último capítulo, nos basaremos en la exploración del anteproyecto de Ley de Función Pública, el cual pretende sustituir la ley vigente

14-91, del 20 de mayo de 1991, sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa, proyectando un análisis de la misma con razonamientos en perspectiva.

Para concluir esta importante investigación, en las conclusiones presentaremos nuestras opiniones que consideramos de mayor trascendencia y las medidas que recomendamos para mejorar el sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa en nuestro país.

OBJETIVOS

General

Conocer las dificultades que ha enfrentado la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su incidencia en el comportamiento organizacional de los servidores públicos y en contraposición ponderar las ventajas del Proyecto de Ley de Función Pública.

Específicos

1. Destacar los aspectos jurídicos y antecedentes de la administración pública dominicana, así como los orígenes, evolución y consolidación del Servicio Civil y Carrera Administrativa local.
2. Exponer la situación de los servidores públicos en el ambiente organizacional, sean o no pertenecientes al servicio civil y carrera administrativa.
3. Exponer el marco legal del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de la ONAP, como organismo estatal rector para la aplicación de la Ley 14-91.
4. Conceptuar los principales avances y dificultades de la puesta en práctica de la Ley 14-91, junto a la situación actual del empleo en el sector público.
5. Elaborar un diagnóstico sobre los resultados de la aplicación del Servicio Civil y Carrera Administrativa, así como plantear sus perspectivas a corto y mediano plazo en la República Dominicana.
6. Presentar las conclusiones que consideramos de mayor trascendencia y las medidas que recomendamos para mejorar el sistema.
7. Presentar las ventajas del Anteproyecto de Ley de Función Pública, el cual pretende sustituir la actual Ley 14-91.

Motivación y justificación del problema

La realidad estadística indica que el crecimiento de la nómina pública que en principio acompañaba la tasa de crecimiento poblacional tiende en las últimas dos décadas a sobrepasarla y a crecer a un ritmo aproximado de un 5%. No obstante, mucho más dramático que ese crecimiento de la nómina pública, es su alta tasa de movilidad, especialmente en el período inmediatamente posterior en las transiciones de mando.

Cada vez que hay sucesión de mando un porcentaje considerable de servidores públicos pierde su empleo y un porcentaje similar de seguidores/ beneficiarios del nuevo incumbente ingresan al tren público, afectando el ambiente organizacional de los servidores de la administración pública.

Con esta práctica el cuerpo administrativo del Estado es sometido a dos situaciones indeseables, la primera es que una porción importante de la experiencia acumulada se pierde cada vez; por otro lado, el universo total de la burocracia sobrevive en medio de una amenaza permanente a su estabilidad y ello reduce considerablemente su potencial de trabajo.

Definitivamente el sometimiento de la burocracia pública a esta tensión permanente, generada por la ignorancia y la politiquería, lejos de contribuir a incrementar los niveles de eficiencia del sector público, genera una situación de Inestabilidad e Incertidumbre que corroe la prestación de servicios públicos a la ciudadanía.

Como se ha planteado en innumerables propuestas sobre la materia, se reconocen algunas iniciativas que podrían contribuir a una transformación del trabajo gubernamental que, además de asegurar un mejor uso de los recursos públicos, logre, sobre todo, hacer mucho más eficiente y universal la prestación de los servicios públicos.

Plantear el simple despido de empleados públicos con el supuesto propósito de disminuir gastos, es elegir la vía más fácil para llegar a ningún lado.

¿Quién, cuándo y con qué fondos compensará a los despedidos?, ¿quién ofertará nuevos trabajos a 300 mil personas?, ¿tendrán todos vocación empresarial?, ¿alguna vez nos hemos detenido a pensar que estos ciudadanos también tienen derechos?, ¿qué pasará con nuestra seguridad pública si de repente 300 mil ciudadanos se quedan sin trabajo? ¿Mejorarán esas medidas la eficiencia pública? ¿Acabarán con esto los problemas fiscales y monetarios por los que atravesamos?

Por demás se debe señalar que los programas de retiro voluntario siempre han fracasado debido a que aquellos que se sienten atraídos por la aventura del cambio y dan efectivamente el salto, son justamente los mejores empleados los que nadie quiere perder.

El mejor mecanismo ya viene previsto en nuestra ley 14-91 sobre el servicio civil, se trata simplemente de evaluar el desempeño y aplicar un adecuado sistema de consecuencias. Como queda demostrado en los párrafos precedentes, la Administración Pública dominicana no puede ser caracterizada como extra-numeraria, ni agigantada, con lo cual no queremos decir que la misma no presente patologías que requieran de urgente intervención.

Entre los problemas más graves que comprometen la efectividad de las instituciones públicas dominicanas, se encuentran el alto nivel de centralización en que han distribuidos los recursos humanos, la proliferación de empleos no productivos, la debilidad de los sistemas de planificación y gestión de los recursos humanos, la bajísima escala de compensación, el escasísimo apoyo que reciben los esfuerzos de capacitación, la baja motivación y el deteriorado ambiente de trabajo en que se desempeñan, entre otras.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

A continuación se presentan los elementos que caracterizan el marco teórico-conceptual del trabajo desarrollado.

ANTECEDENTES DEL TEMA

La búsqueda de mecanismos institucionales que garanticen la estabilidad, permanencia y eficiencia del personal que labora en la administración pública, ha sido un tema de gran interés en los países organizados desde hace más de un siglo y la República Dominicana no ha sido la excepción al respecto.

Desde la misma formación del Estado Dominicano, en 1844, se ha procurado que el marco legal promueva el fortalecimiento de los órganos gubernamentales y, por ende, la empleomanía ha requerido de bases sólidas para su buen desempeño, sin que este requisito se pueda cumplir a cabalidad a través de la historia.

Los primeros intentos formales de dotar al empleado público de un sistema organizado, se realizaron durante la intervención norteamericana (1914-1920). Para el año 1942 se promulgó la Ley No. 432, que creó la Comisión Nacional del Servicio Civil, y en los años subsecuentes se dictaron otras disposiciones legales, sin lograr efectos significativos para el personal público dominicano.

Durante toda la dictadura de Trujillo, los empleos estatales se asignaron y regularon según la voluntad del tirano.

En el año 1965 el Gobierno Provisional creó diferentes organismos gubernamentales (Secretariado Técnico, ONAPLAN, ONE, ONAPRES y la ONAP). Sin embargo, es a partir del gobierno de Balaguer, 1966, cuando se formalizan las leyes y normas para la institucionalización del Servicio Civil y Carrera Administrativa, y es en el año 1991 cuando se aprueba la vigente Ley 14-91, que establece el marco legal para su puesta en ejecución.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La problemática que nos motiva a seleccionar el tema se resume en la incapacidad del Estado Dominicano, a través de diferentes gobiernos, de garantizar los objetivos establecidos en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Uno de los factores que más contribuye a la ineficiencia de las entidades gubernamentales es la inestabilidad de los empleados públicos, ya que la gran mayoría de ellos depende del gobierno de turno, que designa en la mayoría de los casos, a personas con escasa capacidad para desempeñar las funciones que les corresponden.

Éstas y otras razones de todos conocidas, nos inducen a estudiar los resultados de la aplicación de la Ley 14-91, que establece todo el marco legal del Servicio Civil y Carrera Administrativa, y, en consecuencia, formular medidas que coadyuven a una mejor implementación de todo el sistema.

ALCANCES Y LÍMITES DEL PROBLEMA

El presente estudio alcanza toda la época de la República Dominicana como nación, aunque el énfasis principal se concentra a partir del año 1991, cuando se aprueba la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Por otra parte, la problemática tiene alcance en todo lo concerniente a dicha ley (que regula el estatus de los empleados en la administración pública dominicana) y de manera particular en la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), ya que es el organismo oficial que implementa las acciones que ordena la legislatura aprobada para tales fines.

En lo que se refiere a las limitaciones del tema, es necesario destacar la falta de datos estadísticos precisos y actualizados sobre la cantidad de empleados incluidos en el registro del Servicio Civil y Carrera Administrativa. También, la escasa colaboración de funcionarios y empleados de diferentes instituciones

públicas, lo que nos lleva a concentrar los esfuerzos en recopilar diferentes fuentes documentales, las cuales son numerosas y confiables.

MÉTODOS DE ANÁLISIS

Para la realización de esta tesis de grado, han sido utilizados varios métodos, que son detallados a continuación:

Histórico

Es imprescindible para recopilar la información referida al tema, desde los primeros intentos por establecer el Servicio Civil y Carrera Administrativa, hasta la actualidad.

Descriptivo

Sirve para exponer el contenido del estudio de manera clara y fluida, a fin de facilitar su entendimiento por parte del lector.

Analítico

Por medio de este método se descompone el tema en sus partes esenciales, de manera que podamos conocer sus interioridades, así como sus causas y efectos.

Sintético

Es necesario para organizar las partes descompuestas del tema y resumir los resultados para presentarlos de manera sintetizada.

Técnicas de recopilación de datos

Análisis documental

A través de esta técnica, se procuran diferentes fuentes escritas, tales como libros, folletos, revistas, Internet y otros tipos de documentos.

Entrevista

Consultamos la opinión de expertos en el tema del Servicio Civil y Carrera Administrativa, con el uso de entrevistas semi-estructuradas.

CAPÍTULO I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

1.1 Aspectos jurídicos del Estado Dominicano

“...es importante, sino imprescindible, que la Administración Pública esté estructurada respetando ciertos principios de base, para confortar a la vez su eficacia y su propia legitimidad, en cuanto contribuye a la institucionalización del sistema al servicio de cual está”.

ALAIN DELMAS

Nuestra Constitución dispone que el pueblo dominicano “constituye una nación organizada en estado libre e independiente, con el nombre de República Dominicana”, y que el Estado es una “comunidad social con una organización gubernativa propia e independiente de toda otra comunidad, y asentada sobre un territorio propio”¹. O sea, que el Estado dominicano es la organización político-jurídica que regula nuestras actividades para salvaguardar y avalar la institucionalidad democrática y la coexistencia social. Por el respeto que los ciudadanos muestren a su Carta Magna estribará el fortalecimiento del Estado de derecho y el desarrollo de su pueblo.

El órgano instrumental de los fines de bien común del Estado es la Administración Pública, y la que promueve el fortalecimiento de sus instituciones democráticas ejecutando sus actos con apego a la legitimidad. El respeto al principio de legalidad tiene que ser la meta obligatoria de todos nosotros los dominicanos, con el fin de fortalecer el alicaído Estado de derecho que gobierna nuestro destino como nación.

Hay que partir de que los fines del Estado son los mismos del individuo, que como ser consciente se propone realizarlos, no siendo aquél un fin en sí mismo,

¹ Lic. Manuel A. Amiama: Notas de derecho constitucional (actualizadas por Raymundo A. Guzmán). Edit. Corripio, Sto. Dgo., R.D., 1995. p. 13

sino que su razón de ser es la obtención del bien común, o sea “procurar el bienestar de la comunidad en base a la satisfacción de las diversas necesidades que la vida en sociedad impone al hombre. (...) en el momento en que los dominicanos reclaman como un imperativo histórico impostergable un profundo proceso de transformación social, el Estado tiene por delante la misión de promover, a través de sus órganos, una sociedad menos distorsionada y traumática, y más equidad en la distribución del ingreso nacional, de manera que alcance en una mayor proporción a los más necesitados, para así combatir el alarmante estado de pobreza e injusticia que sacude a la nación. Ello, sin embargo, sólo podrá lograrse si se produce una reconstrucción orgánica y funcional del Estado y si la función pública es revitalizada, principalmente en el aspecto humano”.²

Nuestra Constitución establece en el artículo cuatro que el gobierno es civil, republicano, democrático y representativo, y que sus poderes se dividen en legislativo, ejecutivo y judicial, debiendo ser soberanos en sus respectivos desempeños, siendo el Estado, “como ente jurídico y político dotado de atributos que le son propios, particularmente el de ser un poder soberano, no es un organismo estático, sino que tiene que cumplir determinados fines, los cuales constituyen su propia justificación. Éstos consisten fundamentalmente en la búsqueda del bien común, esto es, en la satisfacción de las aspiraciones e intereses colectivos y permanentes de la comunidad. Para lograr la realización de

² Raymundo Amaro Guzmán: Derecho y práctica de la función pública. Editorial Tiempo, S. A., Sto. Dgo., R.D., 2000. p.5

sus fines, el Estado tiene, pues, necesidad de actuar, de ejercer determinadas funciones".³

Como ente jurídico, el Estado es facultativo de derechos y obligaciones, ya que no son sólo los seres humanos sujetos de derecho, sino también las instituciones oficiales. Queda comprometida la responsabilidad civil del Estado cuando sus funcionarios ocasionan un daño a terceros, aunque nuestro derecho público impide el embargo de su patrimonio, pero obligándolo a reparar los daños causados por los funcionarios públicos, que actúan al amparo de la personalidad jurídica del Estado.

Recapitemos, pues, algunas importantes definiciones relativas al aspecto jurídico del Estado Dominicano:

Estado: Es una comunidad Social, más o menos numerosa, con una organización gubernativa propia e independiente de toda otra comunidad, y asentada sobre un territorio propio. Queriendo esto decir que nuestro Estado es la organización jurídico-política que regula nuestras actividades para preservar y garantizar la institucionalidad democrática y la convivencia social.

Administración Pública: Se concibe como el conjunto de instituciones, funciones, normas y procedimientos que procuran satisfacer los intereses colectivos de toda sociedad. O bien, como la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que procura la satisfacción de los intereses de los ciudadanos.

Servidores Públicos. Es toda persona vinculada al Estado por vía de nombramiento ordinario para ejercer funciones que procuran satisfacer servicios permanentes de la administración pública. Los servidores públicos asumen y cumplen

³ Vladimiro Naranjo Mesa: Teoría constitucional e instituciones políticas. Editorial Temis, Colombia, 1991. 4ta. ed., p.71.

deberes, atribuciones y responsabilidades establecidas constitucionalmente, en leyes, decretos, etc. a cambio de lo cual recibirán normalmente un salario.

1.2 Antecedentes en la regulación de la función pública

En el pasado nuestro país contó con efímeros e incompletos sistemas de Servicio Civil, los cuales más bien constituyeron trasplantes de gobiernos social y económicamente distintos al nuestro, que forzaron la introducción de mecanismos extraños e incongruentes con nuestra tradición jurídico-administrativa.

1.2.1 *Independencia Efímera*

En la llamada Independencia Efímera de 1821, José Núñez de Cáceres y otros, preparan el Acta Constitutiva del Gobierno Provisional, en cuyo artículo 37 expresa: “Ningún empleado público podrá ser depuesto sin el debido conocimiento de causa, y por excesos y abusos que determine la ley; pero todos son responsables con su persona, empleo y bienes en los casos de resultar convencido judicialmente de contravención a sus deberes”.

En el artículo siguiente señalaba que “si en el ejercicio de las funciones del empleado ocurrieren dudas a los funcionarios públicos, ya sea sobre la inteligencia de alguno de los artículos de este reglamento provisional o de cualquier otra ley de las que deben regir por ahora en el Estado, harán la propuesta y consulta a la

Junta por medio del Gobernador Político, y por el mismo conducto se les comunicará la resolución”.⁴

Esta inteligente medida plasmada en el Acta Constitutiva de este corto gobierno sentó las bases para la institución de un régimen de administración pública constituida por principios muy avanzados que hasta hoy gobiernan la gestión de recursos humanos en otros países más desarrollados.

1.2.2 ***Proyecto de Constitución de Duarte***

Pero aún más debemos recordar que el pensamiento administrativo del fundador de la República Juan Pablo Duarte estuvo muy por encima de nuestros políticos de hoy día, ya que en su Proyecto de Constitución plasmó la inamovilidad de los jueces, de los funcionarios y los empleados administrativos. Consideró que los municipios eran otro poder del Estado. Él estaba consciente de que la permanencia en el cargo constituye el fundamento principal de todo sistema de carrera administrativa.

1.2.3 ***Ideario de la función pública en la Constitución de 1844***

La Administración Pública dominicana fue configurada de acuerdo con únicos y perfectos principios de la función pública, que a pesar de los 162 años de origen, en el constitucionalismo de Iberoamérica ocupan un sitio elevado por la singular intuición del constituyente de 1844, que conformó una administración pública sustentada en normas altamente democráticas y de elevada concepción

⁴ Manuel Arturo Peña Batlle: Constitución política y reformas constitucionales. Onap-Uasd, Sto. Dgo., 1995. Vol. II, p.624.

institucional. Sin lugar a equívocos, podemos afirmar que los principios de gestión de 1844 resultan muy superiores a los contenidos por el actual ordenamiento constitucional.

El Poder Ejecutivo está investido de la calidad de Jefe de la Administración Pública, de las Fuerzas Armadas y su titular es elegido por un período de cuatro años, admitiéndosele una reelección. Sus funciones están contenidas en la Constitución. En caso de impedimento por cualquier causa le sustituye el Consejo de Secretarios de Estado. Más adelante son señaladas las Secretarías de Estado establecidas para el despacho de los asuntos de la Administración Pública.

Permítasenos insertar los principios fundamentales que sustentaron la Administración Pública dominicana en la Constitución de 1844.

Art. 14. Los dominicanos nacen y permanecen libres e iguales en derecho, y todos son admisibles a los empleos públicos, estando para siempre abolida la esclavitud.

Art. 34. Todos los dominicanos tienen el derecho de petición, pero éste no se puede ejercer sino por uno o muchos individuos, y nunca en nombre de cuerpo colectivo.

Art. 58. Párrafo segundo: Denunciar ante el Consejo Conservador al Presidente de la República y a los Secretarios de Estado por la infracción a la Constitución o a las leyes de malversación o traición, sea de oficio o como órgano de las denuncias de los ciudadanos legalmente apoyadas.

Art. 102.- Las atribuciones del Presidente de la República son:

Quinto: Nombrar los empleados de la Administración general y de Relaciones Exteriores, con las condiciones prescritas por la ley.

Sexto: Nombrar a todos los empleados públicos cuya nominación no se determina de otro modo por la Constitución o la ley.

Octavo: Suspender de sus destinos a los empleados cuyo nombramiento le corresponde, y, que delincan en razón de su oficio; pero avisara dentro de cuarenta y ocho horas al Tribunal competente, acompañándole el expediente y documentos que motivaron su procedimiento, para que siga el juicio con arreglo a las leyes.

Art. 103.- Todas las medidas que toma el Presidente de la República, se deben antes deliberar en el Consejo de los Secretarios de Estado.

Art. 104.- Ningún acto del Presidente de la República es ejecutorio, si no está refrendado por uno de los Secretarios de Estado, que por éste solo hecho es responsable de él.

Art. 105.- El Presidente de la República, es el celador de todos los abusos de autoridad y excesos de poder que se cometan bajo su administración, y responsable de ellos, si a sabiendas no persigue, o hace perseguir a sus autores, conforme a la Constitución, o a las leyes.

Art. 106.- El Presidente de la República, como jefe de la Administración general, manda las fuerzas de tierra y mar; pero no puede ponerse a su cabeza, sin la expresa autorización del Congreso.

De los Secretarios de Estado: Art. 109. Habrá cuatro Ministros Secretarios de Estado y del Despacho que son: Primero: El de la Justicia e Instrucción Pública.

Segundo: El de Interior y Policía: Tercero: El de Hacienda y Comercio. Cuarto: El de la Guerra y Marina. En cuanto a las Relaciones Exteriores, el Presidente de la República las encargará, por ahora, a uno de los cuatro, según lo juzgue conveniente.

Art. 111.- No puede ser Secretario de Estado ningún pariente ni allegado del Presidente de la República, hasta el grado de primo hermano inclusive.

Art. 112.- Los Secretarios de Estado se constituyen en Consejo bajo la presidencia del Presidente de la República.

Art. 116.- Los Secretarios de Estado son responsables, tanto de los actos del Presidente de la República que refrendan, como de los de sus respectivos despachos, y de la inejecución de las leyes.

Art. 117.- En ningún caso la orden verbal o escrita del Presidente de la República, puede sustraer de la responsabilidad a los Secretarios de Estado.

Con respecto a la inamovilidad de los funcionarios, la Constitución Política de San Cristóbal, en su artículo 14 estipuló: “Todos los dominicanos son admisibles a los empleos públicos”, consagrando el principio democrático de la Igualdad de oportunidades.

1.2.4 *Ideario de la función pública en la Segunda República*

Según narra Emilio Rodríguez Demorizi, en 1881 el gobierno de Meriño ofrecía a los graduados de la Escuela Normal “la preferencia en el acceso a los puestos administrativos que más ciencia y conciencia exigían”.

El autor Raymundo Guzmán ha expresado "posiblemente la primera acción oficial de significación para desarrollar el Servicio Civil se produjo en 1913, cuando el Gobierno, mediante decreto 5272, declaró que los empleados y funcionarios estatales sólo podían ser removidos por la comisión de faltas graves o por falta de idoneidad en el desempeño de sus cargos".⁵

1.2.5 *La función pública durante la primera ocupación norteamericana*

Durante el período de la primera ocupación de nuestro territorio por tropas norteamericanas, fueron emitidas las siguientes disposiciones militares:

La Orden Ejecutiva No. 66, de 1917, estableciendo el Servicio Civil con el propósito de seleccionar un personal eficiente. Dicha orden creó una Comisión, con funciones principales como las relacionadas con nombramientos, traslados y despidos de los servidores públicos.

Las Ordenes Ejecutivas No. 542 y 49 del 1920, ampliando las facultades de la anterior, sobre todo en materias como las de reclutamiento y selección mediante publicidad, concursos, juntas examinadoras de candidatos a empleo y funciones conexas.

El sistema de administración de personal de que tratan estas Órdenes Ejecutivas, "aún cuando procedían de un medio cultural, social y económico diferente del nacional, puede calificarse de satisfactorio para la época de su

⁵ Guzmán, Raymundo Amaro: **Derecho y práctica de la función pública**. Edit. Tiempo, S.A., Santo Domingo, R.D., 2000. p.94

vigencia; sin embargo, no existen datos o informaciones suficientes relativos a su aplicación real en la República”.⁶

Ya desocupado el país por las tropas de Estados Unidos, fueron promulgados los siguientes instrumentos normativos por los Gobiernos dominicanos. En 1929, la Ley No. 1144, sobre Comisión de Servicio Civil, no presentó diferencias significativas con los textos anteriores, y el Reglamento de Servicio Civil No. 1230 fue destinado a complementar determinados procesos de la Carrera Administrativa;

1.3 Orígenes y evolución del Servicio Civil y Carrera Administrativa en República Dominicana

1.3.1 *Período de la Dictadura*

En 1942 son promulgadas las Leyes Nos. 3 y 89, modificatorias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia general; también en este año se promulgó la Ley No. 43, que creó la Comisión Nacional del Servicio Civil, para organizar pruebas de capacidad para aspirantes a laborar en la administración pública, exceptuando los cargos políticos y de confianza del Jefe.

En 1943 es emitida la Ley No. 284, para modificar algunos aspectos de la No. 43 y la No. 472, que vuelve a instituir la Comisión Nacional del Servicio Civil; en 1946 se expide la Ley No. 1184, que sustituye la No. 472 ya mencionada y agrega algunas disposiciones.

⁶ Raymundo Amaro Guzmán: Op. cit. p.96.

Para el año 1951, es suprimida la Comisión de Servicio Civil mediante la promulgación de la Ley No. 2680, que argumenta: “en la generalidad, los cargos de la Administración Pública se proveían por medio de ascensos de funcionarios y empleados con experiencia y en otros casos, con candidatos procedentes de centros de enseñanzas, con diplomas que acreditaban su capacidad”, lo que hacía innecesaria dicha comisión.

En el decenio desde 1951 hasta 1960 no se registra nada nuevo ni importante en el país en materia de Administración del Personal Civil del Estado. La férrea dictadura de Trujillo mantenía un control absoluto sobre todos los pobladores de nuestra media isla, sin que ellos logran alcanzar la condición de verdaderos ciudadanos, con sus prerrogativas humanas consagradas en la Declaración de los Derechos Humanos como en todas las constituciones políticas que muestran determinados avances democráticos.

Es importante destacar que hasta la muerte del tirano, acaecida en 1961, los empleos públicos eran repartidos conforme a la voluntad de éste o de sus allegados. Hasta entonces e inicios de 1992, en el país existió un desconocimiento casi total de los principios y técnicas de la moderna Administración de Personal, de base científica; y aplicable en ambos sectores público y privado.

Hasta esa época, los asuntos concernientes a las relaciones de trabajo entre empleadores y empleados, eran manejados en casi totalidad de los casos por los departamentos de contabilidad y finanzas de los negocios o por un contador que confeccionaba las nóminas de pago al personal, por el propio dueño de la empresa en cuestión, a por un allegado íntimo al dueño.

1.3.2 *La función pública luego de la caída de Trujillo*

En 1961, fue constituida la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP), que luego devino en la Federación Nacional de Empleados Públicos y de Instituciones Autónomas (FENEPIA), una y otra formadas con el fin de representar y hacer valer los derechos e intereses de los servidores civiles del Estado. Mediante el reclamo de que se estableciese el Servicio Civil de bases modernas, como sistema de Administración de Personal Público orientado por los principios de igualdad de oportunidades, de acceso a los cargos públicos en razón de méritos de idoneidad, neutralidad política-partidista para otorgar los cargos, y de justicia integran todo lo referente a remuneración, promoción, disciplina y separación del servicio.

FENEPIA, elaboró entre los años 1961 y principios de 1962 un primer Proyecto de Ley de Servicio Civil que en sus líneas transcribía los contenidos principales del Estatuto Civil de Costa Rica, del año 1953. Tal intento no mereció la atención del gobernante Consejo de Estado, de naturaleza provisional.

De 1962 en adelante, comienza a cambiar un poco, aunque lentamente, esa situación. En febrero de ese año, un grupo de 20 profesionales dominicanos viajó a San Juan, Puerto Rico, enviados por la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), a realizar un curso de cuatro meses sobre Administración Pública, lo cual constituyó un primer contacto con la ciencia de la administración, incluyendo la Administración de Personal en el sector público.

En ese mismo año 1962, la Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) estableció una División de Organización y Métodos que incluía la

función de dar asesoramiento en Administración de Personal y Relaciones Humanas, y que no duró un año. Más tarde, en 1979 la SESPAS contó con una Oficina Técnica de Reforma Administrativa (OTRA), que también incluyó asesoría en Administración de Personal.

En febrero de 1963, un grupo de 6 profesionales dominicanos, bajo el auspicio de la UASD y financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), viajó a Puerto Rico y obtuvieron el grado de Maestría en Administración Pública. Este fue un segundo contacto de importancia con la administración científica del sector público.

Después de esos años, otros dominicanos han realizado estudios superiores en forma aislada en administración pública y de empresas, en distintos países.

Los acontecimientos políticos ocurridos en el país, entre 1963 y 1965, impidieron que en ese lapso surgiera iniciativa alguna de importancia. No se pudo avanzar en la modernización de la Administración Pública, ni racionalizar la Administración de Personal Público ni mucho menos la gerencia de las empresas privadas.

Mediante la Ley No. 10, del 8 de septiembre de 1965, el Gobierno Provisional creó el Secretariado Técnico y el Secretariado Administrativo de la Presidencia de la República, en sustitución de la Secretaría de Estado de la Presidencia. Al primero de esos secretariados ha pertenecido desde entonces la función de personal en el servicio público.

El 22 de noviembre de 1965, el Gobierno Provisional emitió la Ley No. 55, Artículo 5, mediante la cual se asigna al Secretariado Técnico la responsabilidad de

“establecer y desarrollar un sistema moderno de administración de personal, que empleará y retendrá empleos idóneos con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos”. Por su parte, el Artículo 6, conformó dicho Secretariado Técnico como las cuatro oficinas nacionales siguientes: de Planificación (ONAPLAN), de Estadística (ONE), de Presupuesto (ONAPRES), y de Administración y Personal (ONAP). De las tres, sólo ONAP fue creada mediante la señalada disposición legal. Son muchos los dominicanos que desde su creación, abrigan la esperanza de esta Oficina Nacional de Administración y Personal pueda contribuir, en gran medida, a hacer la burocracia pública un medio eficaz para racionalizar y moralizar todas las instancias de nuestra Administración Pública y de nuestra sociedad.

1.4 Consolidación del Servicio Civil y Carrera Administrativa a partir de 1966

El de 1966 fue un año delimitante entre dos épocas: (a) la de ausencia de estudios superiores y materias propias de la administración científica y de personal; y (b) la de un primer impulso hacia la realización de esos estudios y prácticas. A continuación los hechos narrados sirven de fehaciente testimonio de ese impulso significativo hacia la racionalización de los distintos sectores de nuestra vida productiva.

Los acontecimientos de 1966 son los siguientes: Es elaborado un segundo Proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que fue presentada a la Cámara de Diputados. Ese proyecto preveía la implantación gradual del sistema de Servicio Civil en la Rama Ejecutiva del Gobierno, así como la incorporación de los empleados públicos a la Carrera Administrativa, en la medida que se fueron comprobando sus métodos de idoneidad. Este proyecto tampoco fue discutido por

el Congreso Nacional, a pesar de ser considerado por expertos nacionales e internacionales como excelente.

La Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) crea el Departamento de Administración de Personal. Este tenía como objetivos generales los de organizar internamente el adiestramiento inicial de su personal y de todos los servidores administrativos de institución, clasificación de cargos, diseño de un plan de remuneración, reclutamiento y selección por méritos, entre otros. Es considerado como el primer proyecto piloto moderno del país en la tocante Carrera de Administrativa.

Después de la instalación de dicho departamento, el Consejo universitario aprueba el “Reglamento de Carrera Administrativa Universitaria” y el “Manual de Puestos Administrativos Clasificados y Tabla de Sueldos”, mediante las respectivas Resoluciones Nos. 68-149 y 68-150, ambas del 9 de abril de 1968. Éstas permitieron desarrollar el sistema institucional de administración de personal, el más elaborado y avanzado de la época, en todo el ámbito nacional. Este fue nutrido de experiencias puertorriqueñas, pero fue puesto en marcha por un grupo de dominicanos sin asesoría foránea; y sirvió de laboratorio inicial a los primeros estudiantes de administración que intentaban desplegar esfuerzos hacia la racionalización de la Gerencia de Recursos Humanos en los distintos sectores del país.

En la UASD abrió sus puertas la Escuela de Administración Pública dirigida por Dr. Cristóbal Gómez. Existía ya una Escuela de Administración de Empresas dirigida por el Lic. César Cordero. La actual escuela de Administración Pública dio inicio a sus cátedras el 12 de septiembre de 1966, con una matrícula superior a los

100 estudiantes. En la Universidad Católica Madre y Maestra (actual PUCMM), de Santiago de los Caballeros, se comenzaba a desarrollar su Magíster en Administración Pública.

La ONAP había cobrado un gran auge para 1966, sobre todo en materia de adiestramiento de servidores públicos. Sin embargo, tal auge fue efímero debido a que el nuevo gobierno no dio a la ONAP el apoyo político y financiero para poner sus programas en ejecución.

En el primer semestre de 1970 no existieron grandes novedades. Nuevamente la ONAP, con asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), preparó un tercer proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que corrió la misma suerte de los dos anteriores, ya que no fue conocido en ninguna de las cámaras legislativas.

A manera de paréntesis especial, se destaca que de una limitada encuesta realizada en 1971 sobre la gestión de personal en el sector público, de una muestra de 32 entidades de las que se obtuvieron datos, sólo un promedio general calculado en un 50% contaba con algunos elementos modernos en la materia: reglamentos, manuales de cargos clasificados y sueldos, medios de selección evaluación del desempeño, acciones de personal, nóminas y planes de asistencia o ayuda a los empleados. Entre 1972 y 1973 se realizan importantes estudios de reforma administrativa para el Instituto de Seguro Social (IDSS) principalmente en el área de personal.

Adviene otro período de notoria inactividad, desde 1973 hasta mediados de 1978. Luego, según Raymundo Amaro, quien nos dice que “en julio de 1978, con el

auspicio de la Asociación Dominicana de Profesionales de la Administración (ADOPA) fue discutido un nuevo proyecto de Ley de Servicio Civil (el cuarto en su género), que fuera presentado luego a consideración del Gobierno”.⁷ Agrega, “el proyecto fue referido a la ONAP, diseñándose el quinto proyecto en base al anterior. Luego, el 14 de enero de 1981 fue celebrado el Primer Simposio de Servicio Civil de Carrera, con consultores jurídicos de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo”.⁸ Tampoco este quinto proyecto de ley fue discutido por el Congreso.

En 1981, la ONAP reelabora el proyecto mencionado en el párrafo anterior, convirtiéndose así en el Sexto Proyecto. El Presidente de la República lo presentó el 27 de febrero de ese año y estuvo a punto de ser convertido en Ley. La Cámara de Diputados lo aprobó el 27 de mayo de 1981, pero en el Senado de la República fue rechazado por falta de un voto.

Entre 1982 y 1983 se reelabora un séptimo proyecto, el cual lo mismo que los anteriores, fue presentado al Congreso Nacional, pero dicha pieza tampoco fue convertida en ley de la nación.

En 1984 la ONAP, procurando obviar las dificultades reiteradas en el Congreso, intenta obtener un cuerpo normativo de servicio civil, elabora un proyecto de “reglamentos” sobre la materia, denominado el Octavo Proyecto. Su contenido recogía mayormente el contenido de los anteriores, a excepción de algunos cambios sobre acciones menudas de personal, (por ejemplo, sobre

⁷ Raymundo, Amaro Guzmán. Op. cit. p.101.

⁸ Ibidem. p.102

asistencia al trabajo, permisos, licencias, etc.) El titular del Poder Ejecutivo no le otorgó su aprobación.

Entre 1984 y 1987 se lleva a cabo en el seno de la UASD una importante asesoría destinada al diseño de su sistema integral de "Carrera Académica". De los instrumentos elaborados con ese propósito se deben mencionar los siguientes: Manual de Categorías y Funciones Académicas, Tablas de Sueldos y Tabla de Incentivos (1985), Reglamentos de la "Carrera Académica".

En otras universidades dominicanas se han elaborado también instrumentos similares a los antes citados, sobre personal académico y administrativo, los cuales han tenido diversos grado de aplicación real y efectiva. Son los casos de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU), del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) y de la Universidad APEC, entre otros.

El 27 de septiembre de 1990 el Presidente de la República presentó a las Cámaras Legislativas el Noveno Proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, elaborado por la ONAP, el cual fue aprobado a unanimidad por dichas cámaras en el siguiente año. Es la que por fin, hoy se conoce como la Ley No. 14-91 del 20 de mayo de 1991, publicada en la Gaceta Oficial No. 9808 del 30 de mayo de ese último año.

Hasta este momento, algunas instituciones autónomas, además de la UASD, tales como el Banco Central, Banco de Reservas de la República Dominicana, han hecho esfuerzos por modernizar sus gerencias de personal; lo mismo que empresas estatales como las del grupo CORDE y la CDE, etc.

Como síntesis de todos los antecedentes cronológicos señalados, se puede afirmar que en el sector público dominicano, aunque se han introducido aislada y esporádicamente algunos elementos de la moderna Administración de Personal, en organismos centralizados y descentralizados, esto no ha sido un avance satisfactorio hacia una verdadera racionalización coherente y firme del manejo de los asuntos propios de la burocracia estatal.

En muchos casos, se podría decir que se ha retrocedido por la progresiva práctica del tráfico de influencia partidista y personal para otorgar empleos públicos, de la fuga del personal más idóneo hacia el sector privado doméstico y hacia el exterior, de las remuneraciones cada vez más pobres en la Administración Pública, además de otros factores igualmente negativos.

Culmina así un dilatado período de más de 30 años de ardua lucha para lograr las primeras bases sólidas y encaminadas a establecer modernos sistemas de Administración de Personal en el sector público.

Capítulo II

MARCO LEGAL Y APLICACIÓN DEL SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA EN NUESTRO PAÍS

2.1 Conceptos básicos del Servicio Civil y la Carrera Administrativa

2.1.1 ¿Qué es el Servicio Civil?

Es el conjunto de normas reguladoras de las relaciones de trabajo y conducta entre el Poder Ejecutivo y los empleados y funcionarios civiles que están al servicio de sus distintas dependencias oficiales. Cubre todos los niveles, desde el de mensajero hasta el de director general o nacional y secretario de Estado.

En la concepción de la Ley 14-91, es la administración del personal civil de la Administración Pública, donde predominan, entre otros elementos, el mérito e idoneidad personal y la Carrera Administrativa. Es un conjunto de normas que regulan las condiciones de trabajo de los servidores públicos. Comprende todos los puestos civiles de la Administración Pública. Sus normas y disposiciones representan una especie de código de trabajo para ser aplicado al personal civil del Estado. En consecuencia, el régimen de Servicio Civil es general y común para todos los empleados y funcionarios públicos sometidos a las disposiciones de la ley.

Los objetivos del servicio civil son:

- a) Enaltecer la función pública y dignificar su ejercicio generando mística de servicio;
- b) Generar estabilidad laboral en base al mérito de idoneidad y la eficiencia, demostrados a través de evaluaciones periódicas;

- c) Desarrollar en el servidor público capacidades, conocimientos y actitudes, que eviten la obsolescencia laboral y le permitan enfrentar cambios tecnológicos y nuevos desafíos;
- d) Propiciar la permanencia del personal a través de estímulos vinculados al desempeño eficiente;
- e) Evaluar el impacto del cumplimiento de los objetivos institucionales, derivado de la incorporación de los servidores públicos a regímenes de Carrera;
- f) Promover el desarrollo de procesos transparentes de reclutamiento y selección de servidores públicos idóneos, a fin de conformar una masa crítica de servidores con la capacidad de encarar el desafío de llevar a cabo las reformas estructurales, y
- g) Propiciar mayores niveles de eficiencia institucional a través de la contribución esmerada de los servidores públicos.

2.1.2 ¿Qué es la Carrera Administrativa?

“La ausencia de una carrera administrativa con rango constitucional y la existencia del principio de inamovilidad de los funcionarios de carrera o del merito personal para tener acceso a puestos de gobierno han hecho que la burocracia dominicana haya sido víctima de un proceso político clientelar que ve en el empleo publico un botín que deviene en prenda del ganador del proceso comicial”.

CÉSAR PINA TORIBIO

La Carrera Administrativa se puede conceptualizar como la parte especializada o profesional del Servicio Civil, a la cual se ingresa en función de evaluación y

concurso, constituyendo un mérito la capacidad, idoneidad, honestidad, etc. De acuerdo con el Párrafo I del Art. 3 de la Ley Núm. 14-91 sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa, las normas y los procedimientos del régimen de Carrera Administrativa deben aplicarse de manera gradual, contrario a lo que se plantea para el Servicio Civil, el cual es de aplicación automática o inmediata desde el momento de la promulgación de la referida Ley. Sus características principales descansan en el ingreso, el ascenso, la permanencia y la separación de quienes ocupan cargos de carrera, sobre la base del mérito, de la igualdad de oportunidades y de la igual paga por los mismos trabajos realizados.

Independientemente de la Carrera Administrativa, dentro del Servicio Civil pueden organizarse otras carreras, tales como la Judicial, Diplomática y Consular, y la Docente.

Cuando un servidor público es incorporado al régimen de Carrera Administrativa goza de estabilidad en el cargo y sólo puede ser despedido por la comisión de falta de quinto grado en el desarrollo de sus funciones o por deficiencia en su desempeño; además debe disfrutar de unos derechos especiales contemplados en el Art. 133 del Reglamento Núm. 81-94, para la aplicación de la Ley Núm. 14-91.

De acuerdo con la legislación, existen dos vías para ingresar a la Carrera Administrativa: El Concurso y la Evaluación Interna. En relación con la Evaluación Interna la normativa plantea un orden de prioridad, partiendo de los servidores que tienen diez años o más en el servicio público, luego los que tienen de cinco hasta diez años, y por último los que tienen de dos hasta cinco años.

Dicha Evaluación consiste en la verificación de la situación de los servidores públicos optantes en torno a determinados factores como: formación académica, experiencia laboral, conocimientos técnicos y el desempeño y la conducta. Cada factor está puntuado, y son evaluados mediante instrumentos técnicos desarrollados por la ONAP.

Con respecto al concurso la Ley establece que todos los ciudadanos que aspiren a ocupar posiciones de carrera en la Administración Pública Central deben demostrar en concurso de libre competición que cuentan con los méritos necesarios para desempeñar el cargo.

2.2 Incorporación de los Actuales Funcionarios y Empleados Civiles del Poder Ejecutivo a la Carrera Administrativa

2.2.1 *Fases de la Incorporación de servidores públicos al sistema de Carrera Administrativa*

Para la incorporación de servidores públicos al sistema de Carrera Administrativa, mediante la evaluación interna, se deben seguir las siguientes fases:

1. Verificación de Expedientes: En esta fase se revisan los expedientes de los servidores públicos pertenecientes a instituciones incorporadas, a fin de determinar si tienen dos o más años en la administración pública central; y si esto es así, velar porque toda la documentación requerida esté en el expediente. Los documentos necesarios para que un servidor pueda participar en el proceso de evaluación para incorporación a carrera son:

- a) Copia de la Cédula de Identidad y Electoral.

- b) Copia del nombramiento del Poder Ejecutivo o de la designación del titular de la institución.
- c) Certificaciones de cargos desempeñados en el sector público y en el sector privado.
- d) Certificados de títulos de estudios y cursos realizados.
- e) Resumen del Currículum Vitae.
- f) Dos fotografías 2x2 de frente.
- g) Copia de la Licencia de Conducir (para el cargo de Chofer).

2. **Precalificación de servidores:** En ésta los servidores que cumplen el requisito de los dos años o más en el sector central, y cuyos expedientes han sido actualizados, son precalificados en un formulario resumen para fines de evaluación.

3. **Evaluaciones:** En esta fase se evalúan en base a 100 puntos, cuatro factores básicos a los fines de determinar si los servidores están en condiciones de ser incorporados al régimen de Carrera Administrativa, a saber:

- a) **Factor Formación Académica:** Se determina si los servidores tienen la formación académica que requiere el cargo. Si no la tienen no les son aplicados los demás factores; tiene un valor de 30 puntos.
- b) **Factor Experiencia Laboral:** Se utiliza para evaluar si el servidor cuenta con la experiencia para el cargo en el cual se va a incorporar; tiene un valor de 30 puntos para los servidores que ocupan cargos de los grupos I y II y de 20 puntos para los servidores de los grupos III, IV y V.

- c) **Prueba Técnica:** Consiste en la elaboración de un cuestionario conteniendo de preguntas relacionadas directamente con las tareas propias del cargo que desempeña el servidor que aspira a ser incorporado al sistema de Carrera Administrativa; tiene un valor de 20 puntos para los servidores que ocupan cargos en los grupos I y II, y 30 puntos para los servidores de los grupos III, IV y V.
- d) **Factor Desempeño y Conducta:** Con este factor se busca medir cómo han sido el desempeño y la conducta del servidor en el ejercicio de sus funciones. Le corresponde aplicarla al superior inmediato del servidor mediante formularios diseñados y explicados por la ONAP; tiene un valor de 20 puntos.

Los servidores públicos que participan en el proceso de evaluación para incorporación a Carrera Administrativa, a fin de poder ingresar deben obtener como mínimo 70 puntos, luego de lo cual se les expiden certificados de aprobación del proceso de evaluación para el ingreso a la Carrera Administrativa. Finalmente se solicita al Presidente de la República la expedición de los nombramientos especiales de Carrera correspondientes a dichos servidores.

2.2.2 *Requisitos de ingreso a la Carrera Administrativa*

Para el ingreso a la Carrera Administrativa, los actuales servidores públicos que pertenecen al régimen de servicio civil y los calificados como nominales cuyos servicios resulten indispensables para la institución en que laboren, serán evaluados de acuerdo con los Arts. 42 de la Ley 14-91 y 77 del Reglamento Núm. 81-94, y deberán llenar los requisitos siguientes:

- a) Pertener a una institución que haya sido incorporada al sistema de carrera
- b) Poseer un historial personal satisfactorio, de acuerdo con la evaluación del expediente.
- c) Haber cumplido con algunos de los períodos de tiempo previstos en el Art. 77 del Reglamento 81-94 y sus modificaciones.
- d) Estar amparado en un nombramiento regular expedido por el Presidente de la República, o en su defecto estar desempeñando un cargo permanente e indispensable en la institución en que labore.
- e) Demostrar que se posee la idoneidad que demanda el cargo para ser desempeñado eficientemente. Para ello se requerirá:
 - 1. Tener la formación y experiencia establecidas como requisitos mínimos de la clase de cargo contenida en el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo.
 - 2. Someterse a las evaluaciones mediante pruebas técnicas, que demuestren sus conocimientos sobre las tareas propias del cargo, necesarias para desempeñarlo adecuadamente.
 - 3. Someterse a las evaluaciones de desempeño que demuestren los méritos de trabajo y conducta, así como el alcance de metas y compromisos adicionales a los deberes fijos.
- f) Asumir la responsabilidad sobre la veracidad de las informaciones suministradas.
- g) Obtener una calificación mínima de 70 puntos, como resultado final de dicha evaluación.

Normas generales del proceso de incorporación

Las normas que a continuación detallamos complementan las contenidas en la Ley 14-91 y su Reglamento 81-94 de aplicación, y expresan los principios esenciales que deben orientar el proceso de incorporación de los servidores públicos a la Carrera Administrativa:

- a) Se constituirán comités ad-hoc en cada una de las instituciones incorporadas a la carrera administrativa, para revisar y revalidar las calificaciones de aquellos servidores públicos que hagan reclamaciones por inconformidad con las mismas.
- b) La ONAP deberá seleccionar y establecer una metodología que garantice las mejores condiciones, la homogeneidad de criterios y la objetividad e imparcialidad necesarias para la valoración.
- c) Los principios esenciales a observar son:
 1. **Mérito:** Es el reconocimiento a la capacidad de logro de los servidores públicos, en el contexto de la realización de las tareas y las cualidades que el sujeto posee y pone en práctica para conseguir su resultado.
 2. **Transparencia:** Es la provisión de información clara, suficiente, oportuna, confiable y accesible durante el proceso de incorporación.
 3. **Eficiencia:** Es la capacidad para contribuir al logro de los objetivos, maximizando resultados y minimizando recursos, para responder ágil y oportunamente a las demandas del proceso.
 3. **No discriminación:** Es reconocer que los servidores públicos tengan las mismas posibilidades de desarrollo y de acceso a la Carrera, sin distinción de raza, sexo, género, condición social o económica, filiación política o preferencia religiosa.

4. **Equidad:** Es la búsqueda de proporcionalidad entre las obligaciones y los derechos, así como ofrecer a los individuos igualdad de oportunidades, bajo condiciones, requerimientos y capacidades semejantes, generando la percepción de justicia en los procedimientos.
5. **Legalidad:** Es la capacidad de actuar y hacer cumplir el marco jurídico vigente, evitando la discriminación, el privilegio, la violación a los derechos y obligaciones y el trato discrecional.

2.2.3 Beneficios de los Servidores de Carrera Administrativa

1. Estabilidad en el cargo.
2. Ascensos.
3. Aumentos de sueldo por méritos.
4. Adiestramiento y desarrollo en servicio.
5. Bonificación por disfrute de vacaciones.
6. Pago de indemnización económica.

Entre otros.

2.2.4 Administración de las Pruebas Técnicas

Objetivo: Proporcionar datos sobre los conocimientos relacionados con las tareas necesarias para desempeñar adecuadamente el puesto de carrera.

Responsables: La Encargada del Departamento de Reclutamiento, Selección y Evaluación, y los Analistas de la ONAP. Los encargados de las oficinas de personal de las instituciones incorporadas. Los analistas de los proyectos en las diferentes instituciones incorporadas.

Criterio del procedimiento:

1) Los supervisores de los servidores públicos a ser incorporados harán una lista de preguntas relacionadas con las tareas propias de los cargos de sus supervisados.

2) El Departamento de Reclutamiento, Selección y Evaluación de la ONAP elaborará las pruebas técnicas con criterios de objetividad e imparcialidad, de acuerdo con los perfiles y especificaciones de las clases de cargos del Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, elaborado por la ONAP.

3) Se utilizará el número de la Cédula de Identidad y Electoral, para identificar a los servidores públicos a ser evaluados, con el fin de mantener la imparcialidad del proceso.

4) Las pruebas serán reproducidas delante de la Encargada del Departamento de Reclutamiento, Selección y Evaluación de la ONAP y/o sus delegados.

Pasos del procedimiento:

1) El Departamento de Reclutamiento, Selección y Evaluación de la ONAP elabora las pruebas técnicas correspondientes a cada clase de cargo, con criterios de objetividad e imparcialidad, a partir del listado de preguntas elaborado por los supervisores de los servidores públicos. Las pruebas técnicas serán elaboradas en base a las tareas de que se trate, tomando como base el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, elaborado por la ONAP.

2) La Encargada del Departamento de Reclutamiento, Selección y Evaluación de Personal de la ONAP y/o sus delegados estarán presentes en la reproducción de las pruebas técnicas correspondientes.

3) La ONAP prepara y despacha la convocatoria fijando el día, la hora y el lugar para la aplicación de las pruebas técnicas.

4) Los servidores públicos asisten al lugar establecido para la evaluación, el día y a la hora especificados.

5) Analistas de la ONAP acuden a los salones de evaluación establecidos y solicitan a los servidores a ser evaluados que utilicen el número de su Cédula de Identidad y Electoral, para identificarse en las pruebas que se les administrarán. Les recomendarán anotar sus respectivos números de Cédulas de Identidad y Electoral, para no olvidarlos.

6) Los analistas suministran a cada servidor una ficha de identificación para que escriban su nombre completo, número de Cédula de Identidad y Electoral y la fecha de evaluación. Entregarán, adicionalmente, una hoja para el control de la asistencia de los participantes, que deberá ser llenada por todos. Los analistas recogen las fichas, las guardan en un sobre, lo cierran e identifican delante de todos.

7) Los analistas de la ONAP proceden a entregar las pruebas técnicas correspondientes a los diferentes cargos, junto a sus respectivas hojas de respuestas. Los servidores a ser evaluados escriben en la hoja de respuestas el seudónimo y/o el número de Cédula utilizado en la ficha.

8) Los analistas de la ONAP proceden a corregir las pruebas de cada sesión, identificadas con el número de Cédula de Identidad y Electoral, luego de haberlas entregado todos los servidores públicos.

9) Los analistas de la ONAP, luego de corregir todas las pruebas de una sesión, elaboran un listado con los resultados de las pruebas técnicas, a partir del número de Cédula de Identidad y Electoral utilizado por cada servidor público, y lo remiten a la Encargada de Reclutamiento, Selección y Evaluación de la ONAP.

10) Los analistas publicarán una copia de esas listas, para que los servidores públicos puedan conocer los resultados identificándose a partir de su número de Cédula de Identidad y Electoral.

11) La persona Encargada del Departamento de Reclutamiento, Selección y Evaluación de Personal de la ONAP registra los resultados de las pruebas en el Formulario-Resumen.

Formularios y documentos a utilizar:

- 1 Ficha de identificación pruebas técnicas sobre las tareas propias de los cargos.
- 2 Hoja de control de asistencia de los servidores evaluados presentes.
- 3 Formulario.

2.2.5 Fases de evaluación del desempeño y la conducta

Objetivo: Conocer la valoración que tienen los supervisores sobre el desempeño de los servidores públicos bajo su dependencia, en los últimos meses de trabajo.

Responsables: 1. La persona encargada del Departamento de Reclutamiento, Selección y Evaluación de Personal y los analistas del área. 2. Los encargados de las oficinas de personal de las instituciones incorporadas. 3. El supervisor inmediato del servidor a ser evaluado.

Criterios del Procedimiento:

1) Los criterios a utilizar en la evaluación hecha por los supervisores han de referirse a los deberes y requisitos del cargo de que se trate, durante el período evaluado. Este período no deberá ser menor de los seis meses ni mayor de un año.

2) El supervisor, antes de valorar la respuesta de cada nuevo elemento del formulario, debe asegurarse de haber contestado el anterior. Debe evaluar cada factor independientemente, pues se refieren a aspectos diferentes del desempeño del cargo.

3) El supervisor deberá poner el mayor cuidado y la más completa atención en el proceso de evaluación, basando las calificaciones en elementos objetivos y criterios imparciales, para lo cual tomará en cuenta , únicamente, hechos concretos y situaciones bien definidas.

4) Los supervisados tendrán acceso a modelos de los formularios de evaluación del desempeño y la conducta utilizados por los supervisores, para su mejor edificación.

5) El supervisor deberá analizar los resultados de la evaluación en una entrevista en privado con cada uno de sus subalternos evaluados.

6) En lo posible los resultados de la evaluación hecha por el supervisor deben corresponderse con la autovaloración del supervisado, a fin de que puedan tomarse decisiones adecuadas sobre la incorporación o no a la carrera administrativa, y sobre la mejoría en el rendimiento y conducta de los servidores públicos en el trabajo.

7) El servidor y su supervisor deberán firmar el formulario de evaluación del desempeño. Los servidores podrán dejar constancia de su desacuerdo, si lo hubiere.

8) La ONAP asesorará acerca de la conformación de los comités ad-hoc de evaluación del desempeño, los cuales tendrán las responsabilidad de llevar a cabo las evaluaciones correspondientes a los casos en los que se configure alguna de

las razones contempladas en el Art. 88 del Reglamento 81-94 de Aplicación de la Ley No. 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

9) El Director de la ONAP, o su representante, convocará las comisiones de personal, en tanto instancias de conciliación en su jurisdicción, en aquellos casos en que los servidores públicos evaluados no estén de acuerdo con la puntuación y/o los resultados de la evaluación del desempeño, conforme se prevé en el Art. 9 de la Ley 14-91, y los Arts. 29 y 30 del Reglamento N° 81-94 de aplicación de la Ley

Pasos del Procedimiento:

1) La persona encargada del Departamento de Reclutamiento, Selección y Evaluación de la ONAP elabora un cronograma para desarrollar el proceso de evaluación del desempeño de los servidores públicos. El cronograma debe prever, entre otros componentes:

- a) El calendario de los cursos-talleres de entrenamiento para supervisores y encargados de áreas;
- b) La formación de los comités ad-hoc de evaluación del desempeño;
- c) La formación de las comisiones de personal;
- d) La reproducción y aplicación de los formularios de evaluación del desempeño y la conducta;
- e) La verificación del calendario de entrevistas, entre supervisores y supervisados, para analizar los resultados.

2) Para cada grupo ocupacional se utilizarán formularios de evaluación del desempeño y la conducta adecuados a las características del grupo:

- a) EVA-01; Servicios Generales, Grupo Ocupacional I.

- b) EVA-02; Apoyo Administrativo, Grupo Ocupacional II.
- c) EVA-03; Técnicos, Grupo Ocupacional III.
- d) EVA-4; Profesionales; Grupo Ocupacional IV.
- e) EVA-05; Dirección y Supervisión, Grupo Ocupacional V. Formulario Resumen.

3) La persona encargada del Departamento de Reclutamiento, Selección y Evaluación de la ONAP y/o sus delegados reproducen los diferentes formularios de evaluación del desempeño y la conducta a ser utilizados por los supervisores.

4) Analistas de la ONAP imparten cursos-talleres sobre el uso adecuado de los formularios de evaluación del desempeño y la conducta, así como sobre los principios éticos, con el fin de alcanzar resultados más objetivos y apegados a la conducta real de los servidores públicos.

5) Analistas de la ONAP colocan modelos de los formularios en los avisadores de las instituciones incorporadas, con el fin de que los servidores públicos a ser evaluados puedan hacer su propia valoración respecto a su desempeño y conducta durante el período considerado.

6) Los supervisores inician el proceso de evaluación de cada servidor bajo su supervisión, utilizando los formularios correspondientes a cada grupo ocupacional.

7) Cada supervisor, al finalizar todas sus evaluaciones, suma las puntuaciones otorgadas en cada factor y la anota en la casilla No. 10 del formulario de evaluación del desempeño y la conducta.

8) Los supervisores elaboran un calendario de entrevistas con sus supervisados para analizar los resultados de la evaluación del desempeño. Deben procurar respetar el orden en que hagan las evaluaciones.

9) El supervisor inicia el proceso de entrevistas con cada uno de los supervisados y le da a conocer los resultados de la evaluación que realizó.

10) El supervisor y el supervisado, conjuntamente, deberán leer y analizar detenidamente cada elemento de la evaluación, para determinar, en cada caso, cuál calificación se ajusta más al desempeño del supervisado. El supervisor consignará los aspectos fuertes del trabajo y de la conducta del servidor; analizará los puntos débiles y le recomendará alternativas que le permitan superar las deficiencias que pudiera haber.

11) El servidor evaluado, concluida la entrevista, firmará el formulario de evaluación e indicará en el mismo su conformidad o no con los resultados.

12) El servidor evaluado que no esté de acuerdo con los resultados de la evaluación y/o la calificación otorgada por su supervisor inmediato, podrá solicitar la convocatoria de la Comisión de Personal instituida en el Art. 9 de la Ley 14-91, así como hacer valer los recursos dispuestos a su favor en los Art. 10, 11 y 12 de la Ley.

13) La Comisión de Personal recibe la solicitud de intervención presentada por los servidores evaluados inconformes con los resultados, y la analiza.

14) La Comisión de Personal citará a los servidores públicos evaluados y a los supervisores respectivos, y revisará, junto a cada uno de ellos por separado, los aspectos en los que consideren que sus intereses han sido afectados.

15) Una vez terminadas ambas entrevistas, la Comisión de Personal cruza las informaciones de los formularios de evaluación del supervisor inmediato y la propia valoración del supervisado correspondiente, las analiza y decide respecto de la justeza o no de las calificaciones otorgadas por los supervisores inmediatos a los respectivos supervisados.

16) La Comisión de Personal rinde un informe por escrito al Director de la ONAP con sus opiniones respecto de cada proceso de evaluación y de las calificaciones otorgadas por los supervisores inmediatos de los servidores públicos

que hayan apelado por haberse considerado afectado por las mismas. La Comisión rendirá cada informe por separado.

17) Los encargados de los proyectos y los encargados de las oficinas de personal de las instituciones incorporadas, elaboran un listado con las puntuaciones de evaluación del desempeño y la conducta, a partir de los apellidos de los servidores públicos evaluados y los remiten a la Encargada del Departamento de Reclutamiento, Selección y Evaluación de la ONAP.

18) El(la) Encargado(a) del Departamento de Reclutamiento, Selección y Evaluación de la ONAP –o su representante– anota los resultados de las evaluaciones en el Formulario-Resumen.

Formularios y tablas a utilizar:

- a) Formularios de la evaluación del desempeño, por grupos ocupacionales (EVA-01 - EVA-05).

b) Servidores incorporados por acto:

Acto	Fecha	Lugar de la celebración	Cantidad de incorporados
I	Noviembre 1995	Centro de Eventos y Convenciones	300
II	Octubre 1999	Palacio Nacional, Salón de las Cariátides	501
III	Enero 2000	Palacio Nacional, Salón de las Cariátides	154
IV	Junio 2000	Palacio de Bellas Artes, Sala Principal	368
V	Noviembre 2001	Auditorio del Banco Central	2,488
VI	Julio 2002	Auditorio del Banco Central	1,462
VII	Noviembre 2002	Auditorio del Banco Central	2,036
VIII	Julio 2003	Auditorio del Banco Central	1,555
IX	Diciembre 2003	Auditorio del Banco Central	2,597
X	Julio 2004	Aula Magna de la Universidad Autónoma de Santo Domingo	3,165
XI	Enero 2005	Palacio Nacional, Salón de las Cariátides	158
XIII	Agosto 2006	Auditorio del Banco Central	352
XIV	Noviembre 2006	Auditorio del Banco Central	1,641
Total			16,697

2.3 Principales disposiciones legales de la Ley 14-91

2.3.1 *Regulación del Servicio Civil*

Cap. I: Disposiciones generales. Ámbito de aplicación y exclusiones

Art. 1. La presente ley y sus reglamentos constituyen las normas reguladoras de las relaciones de trabajo y conducta entre el Poder Ejecutivo y los empleados y funcionarios civiles que están al servicio de sus distintas dependencias oficiales. sus disposiciones se aplican al personal de secretarías de Estado, de las direcciones nacionales y generales, y demás organismos que dependen directamente del Poder Ejecutivo, tanto en el Distrito Nacional como en las provincias. Párrafo: Para los fines y efectos de esta ley, los términos “empleado”, “funcionario” y “servidor público” tienen un mismo significado.

Art. 2. Están excluidos del ámbito de aplicación de esta ley: a) Los miembros titulares, suplentes y auxiliares del Poder Legislativo, del Poder Judicial, de la Junta Central Electoral y de la Cámara de Cuentas de la República, así como el personal técnico y administrativo al servicio de los mismos; b) El personal de los organismos que están adscritos a dichos poderes; c) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, así como el personal civil de carácter técnico y administrativo al servicio de dichas instituciones; d) El personal que componen los cuerpos de investigación secreta y seguridad del Estado y sus auxiliares; e) El personal perteneciente a organismos paramilitares y parapoliciales existentes o que pudieren crearse, tales como: los de policía bancaria, guardacampestres y otros similares; f) Los asesores, consultores, miembros de juntas, consejos, comisiones y comités, en calidad de tales y que no tengan otra función oficial perma-

nente; g) El personal contratado para la realización de una obra o un servicio determinado, o que tenga carácter temporero; h) El personal dirigente o subalterno de las empresas públicas propiedad del Estado, de las empresas de economía mixta, y otros organismos similares a los anteriores por su conformación jurídica, administrativa y económica; i) El personal de los organismos autónomos y Municipales del Estado; j) Cualquier otro personal que, en sentido estricto, no dependa directamente del Poder Ejecutivo, y que, en virtud de ésta u otras leyes, queden excluidos del sistema de servicio civil.

Extensión gradual del sistema. Situación de los organismos descentralizados

Art. 1. Las disposiciones referentes al servicio civil se aplicarán a partir de la promulgación de la presente ley a todos los servidores públicos, excepto a los indicados en el Art. 2. Párrafo I: La norma y los procedimientos de la carrera administrativa y de las carreras especiales que puedan ser instituidas dentro de este sistema, se implantarán en forma gradual en los organismos que dependen del Poder Ejecutivo, conforme al orden que establezca el Presidente de la República. Párrafo II: Las disposiciones concernientes a la carrera administrativa tendrán vigencia inmediata en la Secretaría de Estado de Finanzas y sus dependencias, direcciones generales de Rentas Internas, Impuesto sobre la Renta y de Aduanas, en la medida en que se realicen las evaluaciones e implanten los sistemas y subsistemas técnicos requeridos para tales fines.

Art. 4. Las instituciones autónomas del Estado y entidades descentralizadas desarrollarán sistemas de administración de personal especializados, según las características de cada sector u organismo, conforme a los principios y fines que rigen la presente ley.

Dirección del sistema

Art. 5. El Presidente de la República, como jefe de la Administración Pública, es la máxima autoridad del sistema de servicio civil y carrera administrativa. En tal virtud, dictará todas las disposiciones y ejecutará acciones referentes a los funcionarios y empleados, a los cargos y remuneraciones.

Administración del sistema, órganos, su naturaleza y atribuciones

Art. 6. Los órganos responsables de la administración del sistema de servicio civil son los siguientes: a) La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP); b) Las oficinas de personal de los organismos públicos dependientes del Poder Ejecutivo; c) Las unidades de administración del servicio público; d) Las comisiones de personal de los organismos públicos; y e) El Tribunal Superior Administrativo.

Art. 7. Se instituye la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) como órgano central del sistema de servicio civil y carrera administrativa, cuyo titular funcionará bajo la dirección inmediata y exclusiva del Presidente de la República, ante quien será responsable únicamente.

Art. 8. El Presidente de la República reglamentará las funciones y atribuciones de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), además de las previstas en esta ley y otras disposiciones, serán determinadas por reglamento dictado al efecto por el Presidente de la República.

Comisiones de personal

Art. 9. Se crea en cada organismo público, sujeto a la presente ley, la comisión de personal, con atribuciones de instancia de conciliación en su juris-

dicción para dilucidar, sin menoscabo del proceso contencioso administrativo que norma la Constitución de la República para estos casos, los asuntos atinentes a períodos de prueba, condiciones de trabajo, evaluaciones de desempeño, traslados, régimen disciplinario, adiestramiento y otras secciones de personal que interesen a todo empleado en su condición de miembros del servicio civil y la carrera administrativa. Párrafo I: La comisión estará integrada por un representante de la autoridad máxima del organismo, un representante del empleado interesado, designado por éste o por su entidad asociativa, y por el director de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), que la preside.

Párrafo II: Son atribuciones generales de cada comisión de personal: a) Conocer de la consultas y peticiones que presenten los empleados interesados acerca del incumplimiento de las norma de las condiciones de trabajo, aplicación de sanciones disciplinarias, evaluación y calificación de personal, ascenso, traslado, adiestramiento y otras acciones de personal en que esté involucrada alguna autoridad o un delegatario de éstas: b) Emitir criterio a opinión sobre los asuntos presentados a su consideración e informar de ello a la autoridad máxima del organismo; c) Dejar constancia escrita de sus actividades y recomendaciones; d) Cumplir las demás funciones relacionadas con las anteriores que por ley, reglamento o disposición oficial se ponga a su cargo.

La Cámara de Cuentas. Sus funciones

Art. 10. La Cámara de Cuentas, en funciones de Tribunal Superior Administrativo, es competente para conocer de las acciones contencioso-administrativas que nazcan de los conflictos surgidos entre el Poder Ejecutivo y sus funcionarios y empleados civiles con motivo de la presente ley, cuando previa-

mente se haya agotado el recurso jerárquico a que se refiere la letra a) del Art. 1 de la Ley No. 1494, del 2 de agosto de 1947.

Cap. II: Clasificación, valoración y ordenación de cargos

Art. 13. La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), en coordinación con los organismos dependientes del Poder Ejecutivo, elaborará y desarrollará un sistema integral de clasificación y valoración de todos los cargos que conforme al servicio civil, pertenezcan éstos o no a la carrera administrativa.

Art. 14. La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), conjuntamente con las oficinas nacionales de Planificación y de Presupuesto, desarrollará y administrará un sistema uniforme y equitativo de remuneración, que incorpore indicadores económicos oficiales, composición y comportamiento de la mano de obra en el país, así como la calidad y tipo de trabajo que comprenden el servicio civil y la carrera administrativa.

Art. 15. A partir de la aprobación y puesta en vigor del sistema general de remuneración, ningún empleado sujeto a la presente ley percibirá un sueldo inferior al que estipule el mínimo en la escala o grado que corresponda a su cargo, según lo que indiquen los manuales de cargos clasificados, aprobados por el Poder Ejecutivo.

Cap. III: Categorías de funcionarios dentro del sistema de servicio civil y carrera administrativa

Art. 16. Los cargos y funcionarios que integran el servicio civil, según su naturaleza y la forma en que deben ser provistos, se distribuyen en las dos categorías generales siguientes: a) Cargos y servidores de libre nombramiento y

remoción, de índole político y de alta confianza del Presidente de la República y de las máximas autoridades de los organismos públicos; b) Cargos y servidores de carrera, con funciones permanentes, sujetos a las normas de selección, remuneración, promoción y mejoramiento en base a méritos, según las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos.

Art. 17. Son cargos y funcionarios de libre nombramiento y remoción los siguientes: a) Los secretarios y subsecretarios de Estado, consultor jurídico del Poder Ejecutivo, contralor general de la República, embajadores, titulares de organismos autónomos y descentralizados del Estado y otros de jerarquía similar o de alta confianza del Presidente de la República; b) Los directores nacionales y generales y los subdirectores; c) Los administradores, subadministradores, jefes y subjefes, gerentes y subgerentes y otros de naturaleza y jerarquía similar; d) Los gobernadores civiles y otros representantes del Poder Ejecutivo en el Distrito Nacional y en las provincias; e) Los miembros del Ministerio público; f) Los secretarios, ayudantes y asistentes de alta confianza de las máximas autoridades ejecutivas del sector público, salvo aquellos cuya forma de designación está prevista por ley; g) Los servidores civiles del Poder Ejecutivo con atribuciones de alta dirección, administración y asesoría.

Párrafo: Todos los demás cargos y funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo, no considerados de libre nombramiento y remoción, son de carrera, sin sujeción a la presente ley.

Art. 18. El empleado de carrera que pase a ocupar un cargo de libre nombramiento, previa obtención de la licencia correspondiente, al cesar en su condición de libre nombramiento, tendrá derecho a ser reincorporado a un cargo de

carrera similar al último que en esta calidad desempeñó o a otro cargo de carrera para el cual reúna los requisitos de idoneidad establecidos.

Cap. IV: Ingreso al servicio civil. Facultad para nombrar

Art. 19. Para ingresar al servicio civil se requiere: a) Ser dominicano; b) Estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos; c) Estar en buenas condiciones físicas y mentales; d) Poseer capacidad para el buen desempeño del cargo; e) Que las funciones a desempeñar no sean incompatibles con otros deberes bajo la responsabilidad del interesado; f) No haber sido condenado a pena aflictiva o infamante, ni estar bajo la acción de la justicia represiva; g) No haber sido destituido de un cargo público o privado por causas deshonrosas; h) Tener calidad verbalmente exigida, en cada caso; i) Ser nombrado regularmente por autoridad competente, juramentarse y tomar posesión del cargo, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes; i) Haber observado una buena conducta pública y privada.

Art. 20. Es atribución del Presidente de la República la de expedir todos los nombramientos de los servidores públicos, cuya designación no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por la Constitución o por las leyes.

Cap. V: Adiestramiento de personal

Art. 21. Con el fin de capacitar al personal que requiere la Administración Pública y elevar la eficiencia de cada empleado, la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) dictará las políticas y proveerá los medios necesarios para institucionalizar, organizar y desarrollar las actividades de formación, capacitación y perfeccionamiento de los servidores públicos.

Para dar término a este tema haremos mención de otros capítulos de la Ley 14-91, de suma importancia en lo atinente al servicio civil: Cap. VI: Licencias y permisos, abandono del cargo; Cap. VII: Normas de trabajo y descanso, vacaciones anuales y regalía pascual; y Cap. VIII: Protección, seguridad y bienestar de los empleados. Derecho de organización.

2.3.2 Regulación de la carrera administrativa

Cap. IX: Ingreso a la carrera administrativa. Requisitos específicos para el ingreso a la carrera

Art. 31. Para el ingreso a la carrera administrativa, los candidatos deberán reunir, además de los requisitos generales establecidos para ingresar al servicio civil, los siguientes: a) Llenar los requisitos mínimos del cargo; b) Demostrar, en concursos de oposición, cuando sea el caso, que se posee la idoneidad que demanda el cargo para ser desempeñado eficientemente; c) En caso de ser seleccionado, cumplir satisfactoriamente el período de prueba establecido, salvo si se trata de reingreso a la carrera, en un cargo similar al que originalmente ocupaba el interesado. Párrafo: Los cargos de carrera vacantes serán cubiertos según determine el reglamento que al efecto dictará el Poder Ejecutivo.

Reclutamiento y selección de nuevos empleados. Período de prueba.

Estabilidad

Art. 32. Cuando sea necesario obtener nuevos empleados para cubrir cargos de carrera, el organismo interesado, con la asesoría y supervisión técnica de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) llevará a cabo el proceso de reclutamiento y selección correspondiente, mediante concurso de oposición debidamente publicado, que podrá consistir en pruebas, evaluación de expedientes,

entrevistas y otros medios fehacientes de comprobación de los méritos personales, basados principalmente en la idoneidad y las aptitudes requeridas para los respectivos cargos.

Párrafo I: El empleado o funcionario preseleccionado deberá cumplir un período de prueba de no menos de un mes, ni mayor de un año, el cual se determinará por el anual de clasificación respectivo. Párrafo II: La evaluación y calificación de servicios del empleado que está cumpliendo período de prueba deberá realizarla el superior inmediato, y, en caso de que éste otorgue calificación final satisfactoria, deberá solicitar la expedición del nombramiento definitivo al Poder Ejecutivo. Una vez expedido dicho nombramiento, se procederá a la inscripción del empleado en la carrera, en base a un procedimiento expedito y exento de requisitos adicionales.

Art. 33. Al empleado inscrito en la carrera que desempeñe sus funciones con eficiencia, lealtad, honestidad y disciplina, le asiste el derecho de permanecer en la carrera hasta el momento de su separación por alguna de las causas que establece la presente ley.

Cap. X: Evaluación y calificación de personal de carrera. Promoción. Otras actividades en base al mérito

Art. 34. El ascenso y las demás formas de mejoramiento y promoción de los empleados de carrera tendrán como base el interés institucional y el mérito personal. El mérito será evaluado periódicamente o en las situaciones en que sea necesario. Párrafo I: El sistema de evaluación y calificación de personal será desarrollado mediante procedimientos adecuados, y tendrá en cuenta los factores de rendimiento, aptitud, idoneidad y supervisión que se ejerce, si fuere el caso, potencial de desarrollo del funcionario y otros aspectos relacionados con el empleado,

con su trabajo y con el organismo respectivo. Párrafo II: El Poder Ejecutivo expedirá el correspondiente Reglamento de Evaluación y Calificación de Personal.

Art. 35. El ascenso es la promoción de un funcionario de un cargo a otro de nivel y remuneración superiores. Sólo será concedido, en cada caso, dentro del orden de prioridades establecido en los reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo, al servidor que tenga mayor mérito para recibirlo, al ser comprobado ese mérito mediante el proceso de evaluación y calificación, o mediante concurso de ascenso, según fuere el caso, y conforme a los reglamentos.

Cap. XI: Separación de la Carrera Administrativa. Sus formas. Situación de supresión del cargo

Art. 36. La separación de los funcionarios de carrera del servicio se produce en las formas siguientes: a) Renuncia; b) Revocación de nombramiento; c) Anulación de nombramiento; d) Destitución del empleado; e) Abandono de cargo; f) Jubilación por antigüedad en el servicio o por edad avanzada del empleado, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes; g) Invalidez absoluta, por lesión o enfermedad, y h) Muerte del empleado.

Situación de supresión del cargo. Reingreso a la carrera

Art. 37. La supresión de un cargo de carrera, desempeñado por un empleado inscrito en la misma, y el reingreso de éste, si tal supresión se debe a reorganización de una dependencia, a traslado de funciones de un organismo a otro, a insuficiencia financiera o a otra medida de interés institucional, están reglamentados por el Poder Ejecutivo, de acuerdo con las disposiciones de esta ley.

Cap. XII: Disposiciones especiales y transitorias. Descentralización operativa de funciones

Art. 38. La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), con el fin de desarrollar y extender debidamente los subsistemas y demás elementos de administración de personal del Poder Ejecutivo, puestos a su cargo por esta ley y sus reglamentos, procurará, en forma gradual, la descentralización operativa de las funciones y actividades propias de la administración de personal público hacia los sectores u organismos del Estado, de modo que se logre una adecuada participación de todos los componentes del sistema de servicio civil y carrera administrativa.

Carreras especiales

Art. 39. Dentro del sistema de servicio civil y carrera administrativa, instituido por la presente ley, podrán crearse carreras especiales en atención a la particular naturaleza de las actividades y funciones de los sectores u organismos. Dichas carreras podrán ser sectoriales, institucionales e intersectoriales.

2.3.3 *Reglamento No. 81-94 para la aplicación de la Ley que crea el Servicio Civil y la Carrera Administrativa*

JOAQUÍN BALAGUER

Presidente de la República Dominicana

Número: 81-94

Vista: La Ley No. 14-91, del 20 de mayo de 1991, sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa.

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

REGLAMENTO DE APLICACIÓN DE LA LEY No. 1491 SOBRE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

Ámbito de aplicación

Art. 1. La Ley No. 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa del 20 de mayo de 1991, y el presente Reglamento rigen las relaciones de trabajo entre el Poder Ejecutivo y los empleados y funcionarios pertenecientes a las distintas dependencias subordinadas directamente a dicho poder, con las excepciones señaladas en el Artículo 2 de la referida ley.

Párrafo I: En todas aquellas disposiciones del presente Reglamento que se refieren a la ley, sin indicar su número, se entiende que se trata de la Ley No. 14-91 citada.

Párrafo II: La Administración Pública, para los fines de este Reglamento, es el conjunto de organismos de Derecho Público y sus servidores, instituidos dentro del ámbito de acción del Poder Ejecutivo. El término Administración del Estado, para iguales fines, es el conjunto de instituciones de Derecho Público pertenecientes a los diferentes poderes públicos, incluyendo a los organismos especializados.

Art. 2. De conformidad con el Art. 3 de la ley, las disposiciones del servicio civil, parte estatutaria y general del régimen de administración de personal público, reglan de inmediato la conducta de todos los servidores del Poder Ejecutivo, salvo las exclusiones previstas en el Art. 2 de la ley.

Art. 3. Las normas de la carrera administrativa, parte especializada y profesional del servicio civil, tendrán vigencia en la medida en que los organismos y sectores seleccionados para ser incorporados a dicha carrera o a cualquier otra que pudiere crearse, dentro del régimen del servicio civil, cumplan con las previsiones técnico-administrativas y de previa evaluación del desempeño demandadas por la ley.

Art. 4. El Poder Ejecutivo, en interés de que las normas reguladoras de la carrera administrativa de que trata la ley conduzcan a la eficiencia de la gestión pública, promoverá, conjuntamente con la aplicación de tales normas, la racionalización de la Administración Pública, de acuerdo con lo estipulado por la Ley No. 55 del 22 de noviembre de 1965, que instituye el Sistema Nacional de Planificación Económica y Administrativa.

Art. 5. A los efectos del artículo anterior, en las secretarías de Estado, direcciones generales y nacionales, y en las demás dependencias del Poder Ejecutivo reguladas por la ley, deberán diseñarse e implantarse sistemas uniformes y coherentes de organización, procedimientos y controles financieros y administrativos.

Art. 6. Los asesores y consultores con asignación de funciones permanentes en cualquier departamento de la Administración Pública, y sometidos a las condiciones de trabajo de ésta, quedan incorporados al servicio civil y como tales tienen derecho de acceso a la carrera administrativa, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para tales fines.

Situación de los organismos autónomos y descentralizados

Art. 7. Los organismos autónomos del Estado y entidades descentralizadas deberán instituir, de acuerdo con su régimen de gestión, sistemas de administración de personal especializados basados en la filosofía y economía del régimen de servicio civil y carrera administrativa de que trata la ley. Párrafo: A tales fines, el órgano central de personal tendrá a su cargo la supervisión legal y técnica de los referidos sistemas.

Art. 8. Las demás instituciones del Estado, cuyo personal, de acuerdo con el Artículo 2 de la ley, está excluido del ámbito de su aplicación, podrán requerir asesoría del órgano central del servicio civil para la elaboración, implantación y evaluación de los proyectos requeridos para el desarrollo de un adecuado régimen estatutario que norme las relaciones de trabajo entre dichas instituciones y sus servidores. Similar asesoría podrá ser solicitada por las instituciones municipales y sus empresas, cuando así lo dispongan sus respectivos cuerpos edilicios.

Párrafo: El órgano central de personal podrá supervisar la ejecución de proyectos de gestión de recursos humanos municipales, provinciales y regionales, en coordinación con los respectivos ayuntamientos y la Liga Municipal Dominicana.

Extensión gradual del sistema. Requisitos

Art. 9. En el orden de prioridad establecido por el Presidente de la República para la implantación gradual de la carrera administrativa en las dependencias directamente subordinadas al Poder Ejecutivo, deberán observarse rigurosamente los aspectos descritos más adelante, independientemente de las consideraciones técnicas y administrativas demandadas para la vigencia de dicha carrera:

a) Estudio de la organización estructural de la dependencia cuya incorporación a la carrera administrativa haya autorizado el Presidente de la República, y de las demás instituciones, del sector interesadas en incorporarse a la carrera; b) Diseño, organización y desarrollo de las oficinas institucionales de personal; c) Racionalización de las nomenclaturas estructurales de la institución o sector; d) Definición de los niveles jerárquicos, simplificación de los procedimientos administrativos y financieros de los sectores e instituciones; e) Creación de sistemas de información al público, referentes al servicio civil y a las actividades propias del órgano de que se trate; f) Desarrollo de los demás elementos requeridos para la modernización de la Administración Pública, conforme a las leyes Nos. 55 de 1965 y 14-91 de 1991.

2.4 La O.N.A.P. como organismo estatal de aplicación de la Ley 14-91

Art. 12. La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) queda instituida como la entidad responsable de orientar el diseño, implantación y evaluación de los sistemas de administración de personal especializados previstos en el Artículo 4 de la ley, a fin de que los mismos respondan a los principios y fines de éste.

2.4.1 *Dirección del sistema*

Art. 13. El Presidente de la República, como jefe de la Administración Pública, es la máxima autoridad del sistema de servicio civil y carrera administrativa, y como tal confiere a los secretarios de Estado, directores generales y nacionales y a los demás ejecutivos de los organismos de la rama ejecutiva, la facultad de supervisar

y evaluar la ejecución de las políticas de administración de personal en sus ámbitos respectivos.

Art. 14. En virtud del artículo que precede, corresponde a los secretarios de Estado, directores generales, directores nacionales y demás ejecutivos titulares de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo, acatar las instrucciones del órgano central de personal y las decisiones de la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo.

2.4.2 *Administración del sistema. Órganos. Su naturaleza y atribuciones*

Art. 15. Los órganos responsables de la administración del sistema de servicio civil son los siguientes: a) La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP); b) El Consejo Nacional de Servicio Civil; c) Las oficinas de personal de los organismos públicos dependientes del Poder Ejecutivo; d) Las unidades de adiestramiento del servicio público; e) Las comisiones de personal de los organismos públicos; f) El Tribunal Superior Administrativo.

Art. 16. La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), como órgano central de personal y de la reforma administrativa del sector público, ejerce una función asesora para la Presidencia de la República y las dependencias del Poder Ejecutivo en lo que concierne al servicio civil y a la racionalización administrativa del sector público.

Art. 17. La ONAP asesorará al Presidente de la República en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas inherentes a la implantación del servicio civil y la carrera administrativa y al reordenamiento de la Administración Pública, como

proceso técnico-político de cambio permanente que incidirá en su estructura, funcionamiento y sistemas, a fin de actualizar su régimen jurídico y administrativo para procurar mayor funcionalidad, eficiencia y humanización en la prestación de los servicios públicos.

Art. 18. Corresponderá a las distintas instituciones de la Administración Pública ejecutar tales políticas en estrecha colaboración con cada institución ejecutante la provisión del personal técnico, profesional y administrativo requerido a tal efecto, así como el financiamiento de los gastos en que se pueda incurrir.

2.4.3 Estructura interna y atribuciones de la ONAP

Art. 19. La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) tendrá una estructura interna aprobada por el Consejo Nacional de Servicio Civil, que le permita ejercer con efectividad las atribuciones generales dirigidas a promover la racionalización de la organización gubernamental y las que pone a su cargo la ley en las áreas de administración de personal, adiestramiento, relaciones laborales, bienestar en el servicio público y otras atinentes a su cometido institucional.

Art. 20. La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) tiene las funciones siguientes:

a) Disponer los planes y proyectos de desarrollo administrativo y someterlos a la consideración del Presidente de la República;

b) Promover y ejecutar estudios administrativos en los organismos del sector público, así como dar seguimiento, orientar y supervisar la ejecución de las recomendaciones que surjan de dichos estudios;

c) Elaborar y supervisar la ejecución de los sistema de clasificación de cargos y remuneración, reclutamiento, selección y colocación de personal, evaluación del desempeño, promoción, adiestramiento y desarrollo de personal, disciplina, motivación, bienestar, registro y control, y aquellos otros que puedan servir de base técnico-administrativa para instituir y desarrollar en el país un eficiente régimen de servicio civil y carrera administrativa;

e) Emitir opinión acerca de todo proyecto de ley, decreto, reglamento o resolución preparados por los departamentos de la Administración Pública y destinados a crear, fusionar, suprimir o reorganizar instituciones públicas, así como supervisar y evaluar la implantación de sus recomendaciones;

f) Externar opinión en cuanto a las solicitudes de aumentos y reajustes de sueldos que formulen las instituciones públicas dependientes del Poder Ejecutivo, así como en lo referente a la clasificación y valoración de cargos;

g) Planificar, dirigir y coordinar las actividades de adiestramiento del personal de la Administración Pública, hasta tanto esté debidamente funcionando el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP);

h) Diseñar los sistemas y promover la evaluación del desempeño y la conducta del personal de la Administración Pública para determinar los incentivos a ser otorgados, y formular las recomendaciones que cada caso en particular amerite;

i) Velar por el fiel cumplimiento del sistema de control disciplinario:

j) Emitir instructivos para la aplicación de sistemas técnicos del servicio civil y la modernización administrativa;

k) Realizar otras actividades relacionadas con sus cometidos institucionales.

2.4.4 Regímenes de Servicio Civil y Carrera Administrativa en otros países de Latinoamérica

Muchos han sido los países latinoamericanos que han instituido respetables regímenes de Servicio Civil y principios esenciales de la Carrera Administrativa en sus constituciones, procurando el bienestar de sus respectivas sociedades.⁹

Veamos algunos de ellos.

- 1- **Argentina:** Constitución de 1994, artículo 14: “Protección contra el despido arbitrario y estabilidad del empleado público”.
- 2- **Bolivia:** Constitución de 1994, artículos 43 y 44: “Una ley especial establecerá el Estatuto del funcionario público, el cual contendrá las disposiciones que garanticen la Carrera Administrativa”
- 3- **Brasil:** Constitución de 1988, artículo 39: “La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los municipios instituirán un régimen jurídico único y planes de carrera para los servidores de la administración pública”
- 4- **Colombia:** Constitución de 1991, artículo 209: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales, la cual se desarrolla con fundamentos en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad e imparcialidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”
- 5- **Costa Rica:** Constitución de 1949, artículo 191: “Un estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos. Artículo 192: “Los servidores públicos serán nombrados en base a idoneidad

⁹ MELITÓN RODRÍGUEZ, Víctor: “Necesario apoyo constitucional a los sistemas de carrera por mérito”. Santo Domingo: **Revista ONAP de Administración Pública**, 2007. pp. 58-75.

comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo”

- 6- **Cuba:** Constitución de 1976, artículo 43: “Los ciudadanos, sin distinción alguna, tienen acceso según sus méritos y capacidades, a todos los cargos y empleos del Estado y de la Administración Pública”
- 7- **Chile:** Constitución de 1980, artículo 38: “Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la administración pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, asegurando el ingreso a ella como la capacitación y perfeccionamiento de sus integrantes. Cualquier persona que sea lesionada de sus derechos por la Administración de Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar en los tribunales que determine la ley”
- 8- **Venezuela:** Constitución de 1961, artículo 122: “La ley establecerá la carrera administrativa mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiros de los empleados de la Administración Pública Nacional y proveerá su incorporación al sistema social. Los empleados públicos estarán al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna”

CAPÍTULO III

PSICOLOGÍA ORGANIZACIONAL Y CARRERA ADMINISTRATIVA : EL DESPIDO DEL EMPLEADO PÚBLICO DOMINICANO

3.1 Psicología Organizacional

“Los psicólogos coinciden en que las personas se sienten motivadas para trabajar intensamente o no tan comprometidamente por una increíble variedad de factores”

FORD S. WORTHY

Actualmente los conceptos psicológicos están calando el entorno institucional, tanto privado como estatal, y comienzan a abrir el grueso muro de edificaciones organizacionales muy tecnificadas y enfoques económicos reduccionistas.

Dentro de esta área se ha reconocido que las organizaciones son sistemas conformados por personas que trabajan en conjunto y en constante interacción, por lo que el resultado de la toma de decisiones repercute en las personas que componen la institución. También se ha considerado la importancia del desarrollo de las personas en las organizaciones, pero no solo es cuestión de buenas intenciones, para lograrlo los psicólogos se han dado a la tarea de generar medios y estrategias que permitan llevar a la práctica adecuadamente lo que se formula en la teoría del desarrollo organizacional.

Bajo esta óptica hoy día ha surgido la **psicología organizacional** y los expertos en esta área son los encargados de conocer y fomentar la satisfacción de los empleados con respecto a su trabajo, así como el desarrollo de estrategias para incrementar el espíritu de equipo y la productividad, mejorar la calidad de los servicios de las industrias y desarrollar procedimientos de capacitación y colocación. Es decir, el psicólogo organizacional es el responsable de potenciar el capital humano con el que cuenta una institución u organización.

Consideramos que bajo estas perspectivas se ha formalizado lo que hoy es la **psicología del trabajo**, y son las razones por las que estos profesionales se consideran pieza fundamental para el crecimiento y fortalecimiento de las instituciones y empresas.

La psicología organizacional se desarrolló a partir del movimiento de las relaciones humanas en las organizaciones. Pone más interés en el empleado que la Psicología Industrial, la cual se ocupa de entender el comportamiento y de fortalecer el bienestar de los empleados en su lugar de trabajo. Los temas organizacionales incluyen las actitudes de los empleados, el comportamiento, el estrés laboral y las técnicas de supervisión. Obviaremos algunas de estas actitudes, y por su importancia estudiaremos el estrés como el principal fenómeno psicológico que afecta la actitud de los servidores públicos que no están adscritos a nuestra carrera administrativa del tren gubernamental.

Fernando Zepeda (1999) define a la Psicología Organizacional como la rama de la psicología general que se dedica al estudio de los fenómenos psicológicos individuales al interior de las organizaciones, y a través de las formas que los procesos organizacionales ejercen su impacto en las personas, y por otro lado Mazabel (2000), lo define como la rama de la psicología que estudia la interrelación entre los trabajadores y la empresa.

Definidos ambos elementos, podemos decir que **la psicología se relaciona con la organización a través de los recursos humanos**. La psicología organizacional surge con el objeto de realizar un análisis de las relaciones interpersonales dentro de la organización para optimizar su rendimiento y permitir, de esta manera, una mayor efectividad global. Sabemos que una organización puede ser fuente de

enriquecimiento en el desarrollo personal y promotora del bienestar. Desde esta perspectiva, el deseo de individuos y organizaciones es el nexo de tales vinculaciones y, en virtud de ello, la organización tendrá por desafío conocer, en cada empleado, cuál es el deseo y las motivaciones que lo hacen permanecer en la organización.

3.1.1 El estrés como resultado de la inestabilidad laboral

Desde que Hans Selye introdujo en el ámbito de la salud el término **estrés**, éste se ha convertido en una de las palabras más utilizadas, tanto por los profesionales de las distintas ciencias de la salud, como en el lenguaje coloquial de la calle. Selye definió el estrés como una respuesta general del organismo ante cualquier estímulo estresor o situación estresante. No obstante se han realizado múltiples trabajos sobre el estrés que han aportado diversas concepciones. Una concepción más comprensible de estrés, lo definiría como un exceso de demandas ambientales sobre la capacidad del individuo para resolverlos, considerando además las necesidades del sujeto con las fuentes de satisfacción de esas necesidades en el entorno laboral.

No obstante ser el trabajo “uno de los ambientes en el que el hombre se recrea a sí mismo al buscar en él su realización”,¹⁰ el despido laboral puede ser una de las cuestiones más penosas que un trabajador llega a sufrir. Hoy en día es algo realmente generalizado con sus consecuencias de stress y angustia. El estrés es un hecho habitual en nuestras vidas. No puede evitarse, ya que cualquier cambio al que debamos adaptarnos representa estrés. Los sucesos negativos, daño, enferme-

¹⁰ ZEPEDA HERRERA, Fernando. (2003) *Introducción a la Psicología. Una visión Humanista*. Segunda edición. Pearson Education. México.

dad o muerte de un ser querido, son hechos estresantes. También los sucesos positivos, porque ascender en el trabajo trae consigo el estrés del nuevo status, de nuevas responsabilidades.

Nuestras experiencias estresantes provienen de tres fuentes básicas: nuestro entorno, nuestro cuerpo y nuestros pensamientos. El entorno se refiere a las condiciones ambientales, como por ejemplo ruidos, aglomeraciones, demandas de adaptación, etc. Las fisiológicas se refieren a nuestro organismo: enfermedad, accidentes, trastornos, etc. Así nuestra forma de reaccionar ante los problemas, las demandas y los peligros, viene determinada por una aptitud innata de lucha o huida, cuando los estímulos que nos llegan son interpretados como amenazantes.

Si no se libera al organismo de estos cambios ocurridos durante la fase de reconocimiento y consideración de la amenaza, se entra en un estado de estrés crónico. Cuando uno se siente estresado y añade aun más estrés, los centros reguladores del cerebro tienden a hiperreaccionar ocasionando desgaste físico, crisis del llanto, y potencialmente depresión.

Condiciones estresantes

- Sobrecarga de trabajo
- Exceso o falta de trabajo.
- Rapidez en realizar la tarea.
- Necesidad de tomar decisiones.
- Fatiga, por esfuerzo físico importante. Viajes largos y numerosos.
- Excesivo número de horas de trabajo.
- Cambios en el trabajo

- Y, por último, la más importante de las condiciones, la inestabilidad en el puesto o falta de seguridad en el trabajo, por la causa que fuere, principalmente el cambio de mando político, o simplemente un decreto sustituyendo al secretario y/o administrador.

3.2 ***El despido de empleados***

Despido es la terminación unilateral de la relación de trabajo por voluntad del empleador. Este puede involucrar a un solo trabajador, en cuyo caso se le denomina individual, o colectivo si afecta a un grupo de trabajadores caso de nuestro estudio. Al despido colectivo se le denomina masivo cuando afecta a un número igual o mayor al 10% de los trabajadores de una empresa o institución que tenga más de 100 trabajadores o empleados.

En derecho comparado, existen al menos tres sistemas diferentes por los cuales puede regularse la terminación del contrato de trabajo:

Libre despido: El empleador es libre para despedir al trabajador cuando lo estime conveniente, incluso sin expresión de causa. Este sistema en general no es aceptado por la doctrina, debido a la gran incertidumbre que introduce en el trabajador, al no tener una garantía mínima de que conservará su trabajo el día de mañana, y que incluso puede afectar su productividad. Este es el más utilizado en las instituciones del Estado de nuestro país.

Despido regulado: En principio el empleador tiene cierta libertad para despedir al trabajador, pero para hacerlo debe ceñirse a una serie de exigencias legales (como expresión de causa, notificaciones, expedición de comprobantes de

pago de obligaciones y otras) que garanticen los derechos del trabajador. Este sistema también es muy utilizado por nuestros gobiernos, ya que tiene visos legales.

Inmovilidad laboral: El servidor público no puede ser despedido, ya que pertenece a la carrera administrativa. Este contrato sólo puede finalizar por su renuncia o por razones de fuerza mayor (faltas graves, jubilación, salud, muerte, etc.), o bien despedirlo implica un procedimiento tan engorroso que es irrealizable en la práctica. Este régimen es más propio de los funcionarios públicos que de la empresa privada. Aunque durante la mayor parte del siglo XX se tendió a este sistema, hoy en día su aplicación en el sector privado cada vez está más en desuso por la aplicación de las ideas económicas neoliberales.

El despido, perfectamente tipificado en nuestra Ley del Trabajo, puede ser de dos formas, *justificado* o *injustificado*. El justificado corresponde a la sanción que el patrón, que en nuestro caso de estudio es el Estado, ejecuta al encontrar razones agraviantes por parte del empleado, perfectamente demostrables, que justifican la culminación del contrato de trabajo. Por otro lado, el despido injustificado puede definirse como la manera en que el patrón le dice al empleado que no tiene razón alguna para despedirlo pero debe hacerlo.

Quien es despedido, sea cual sea la razón, pasa a engrosar las filas del desempleo y comienza la inmediata carrera por reinsertarse en el ambiente laboral. Es ahí donde el dilema de señalar o no en el curriculum vitae su última experiencia laboral comienza a preocupar al individuo. Si la coloca corre el riesgo de ser rechazado al momento de verificar sus referencias, pues fue despedido por alguna razón y eso suele evaluarse como un inconveniente, pero si no lo hace, deja un

vacío entre su último empleo y el presente, echando por la borda un cúmulo de experiencias y conocimientos que no podría, de manera convincente, justificar.

El despido de una persona es una decisión que a diario afrontan las empresas del sector privado y las instituciones gubernamentales, pero que en ocasiones resulta de difícil manejo por las características del trabajador a retirar o por el número de personas afectadas. Es el caso del trabajador cuyo rendimiento la gerencia ya no considera óptimo, o que no es compatible con la nueva estructura o enfoque de la organización. El manejo es complejo cuando se trata de retiros masivos, una realidad que debe enfrentar la mayoría de las instituciones.

Los despidos masivos no siempre provienen de períodos de crisis. El mundo laboral está cambiando a consecuencia de la globalización de la economía y del desarrollo tecnológico. Las fusiones, los cierres, las reducciones, las reestructuraciones, el *outsourcing* o la tercerización de los servicios; la reingeniería, que es la reestructuración de procesos de trabajo; la necesidad de optimizar la eficiencia de los productos y servicios están a la orden del día como consecuencia de esa globalización. El achatamiento de estructuras y la automatización e incorporación de nuevas maquinarias genera la reconfiguración de los puestos de trabajo, el cambio de perfiles de cargo y la reducción de nóminas de personal, éstas y otras tendencias administrativas surgen como consecuencia de la globalización y la innovación tecnológica a la que las empresas se deben comprometer para asegurar su subsistencia.

Lo anterior significa que, aún por fuera de períodos de crisis económicas, el despido individual o grupal es una probabilidad cada vez mayor, no asociadas solamente a la reducción, sino también al cambio de oportunidades de trabajo. No

obstante el principal motivo para este estudio, no es más que, cada cuatro años, y ahora cada dos, ningún empleado de las instituciones gubernamentales está seguro en su puesto de trabajo, ya que aunque se quede la misma administración estatal, tu principal fuente de ingreso para sostener tu familia no está de todo segura.

3.3 Inseguridad laboral

El nivel y la calidad de vida de una persona y su familia en el mundo de hoy, fundamentalmente de la oportunidad que tenga ésta de contar con un empleo que le permita satisfacer sus principales necesidades: Ingresos adecuados, estatus, reconocimiento, oportunidades de ascenso, capacitación y desarrollo, etc.

El nivel de vida de una persona media o de la familia representativa en las diferentes naciones y comunidades del mundo varía grandemente. Una persona considerada como pobre en Estados Unidos o en algunos países de Europa Occidental, será considerada como rica en otras regiones del mundo. Son pocos todavía los países donde el hombre medio y su familia pueden satisfacer todas las necesidades de su vida y disfrutar de muchas otras cosas que pudieran clasificarse como lujos. En cambio, son todavía muchos los países, en los cuales se considera nuestro país, en que el hombre medio satisface a duras penas sus necesidades más apremiantes y donde él y su familia raras veces logran saciar el hambre por completo, vestirse adecuadamente o disfrutar de una vivienda cómoda y saludable.

Los alimentos, el vestido y la vivienda, son generalmente bienes que la persona debe procurar por sí mismo y para disfrutarlos tiene que pagarlos con el esfuerzo de su trabajo. Es por ello que el trabajo constituye, en nuestra cultura

económica, una forma de vinculación social y económica de carácter vital. Pero cuando se pierde el trabajo, especialmente cuando es repentino, indudablemente trae consigo una serie de reacciones emocionales negativas para la persona que la experimenta.

La inseguridad laboral, provocada en nuestro caso por la posible suspensión injustificada del trabajador, acarrea inconvenientes físicos tales como:

1. Hipertensión
2. Nerviosismo y tensión
3. Inquietud constante
4. Incapacidad de relajarse
5. Empleo de drogas (alcohol, tabaco, etc.)
6. Problemas de insomnio
7. Actitud poco colaboradora
8. Inestabilidad emocional
9. Problemas digestivos

Las personas que experimentan la significativa pérdida de una fuente de reforzamiento, como es el empleo, presentan conductas inapropiadas, emocionales y/o desadaptativas, y de hecho el trabajo representa, para las personas en general, una fuente importante de reforzamiento psicológico y social.

El despido o la pérdida del empleo produce, entre otras, respuestas de ansiedad, fuerte daño a la autoestima, sentimientos de culpa, deterioro del autoconcepto, síntomas psicósomáticos, hipertensión, tensión, depresión, desadaptación a

su medio social, abandono y progresivamente patologías más severas, tales como alcoholismo u otro tipo de adicción a drogas.

En el plano familiar, la situación de desempleo afecta gravemente de diversas formas al núcleo familiar. Por suerte, una gran cantidad de estas situaciones, no son tan dramáticas, aunque la mayoría de las personas despedidas no suelen estar en condiciones de utilizar con eficiencia el pensamiento lógico, sus experiencias, capacidad de razonamiento u otras habilidades para realizar acciones útiles que la lleven a obtener un nuevo trabajo.

Todo esto es resultado de un mundo globalizado y altamente competitivo, donde el desarrollo tecnológico, la internacionalización de las economías, el desempleo alcanza a nivel nacional y mundial un porcentaje cada vez más creciente. En general, el desempleo deteriora la salud psicológica y propicia la insatisfacción con la propia vida.

En el plano familiar, si se trata del despido del jefe de familia, las relaciones familiares se tornan paulatinamente tensas, frías o distantes, aumentan los roces y discusiones, la falta de tolerancia, las fricciones sociales y el cambio de roles eventualmente obliga a la esposa que trabaja a afrontar sola el sustento del hogar y a la que no trabaja a buscar un empleo. El varón despedido, por tanto, se ve obligado a ocuparse de las cuestiones domésticas.

Las perturbaciones que provocan estos cambios alcanzan incluso a los niños en edad escolar. Cuando la situación económica no da para más, los padres se ven obligados a cambiar a sus hijos del colegio o la universidad particular en la que estaban a una pública.

3.4 INCIDENCIA DEL SISTEMA DEL SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL DESARROLLO LABORAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Muchos psicólogos organizacionales han escrito sobre la necesidad de una mayor investigación en psicología individual con respecto al impacto que tiene el trabajo en las personas.

Ahora los psicólogos no sólo observan cómo trabajan las personas y aplican programas para incrementar su productividad o seleccionan a los trabajadores con respecto a habilidades, ahora se involucran más los procesos que ocurren dentro del trabajo, tomando en cuenta el impacto del medio físico, los horarios en la vida cotidiana y esto en relación con su desempeño laboral.

O sea, que la tarea principal del psicólogo organizacional es la desarrollar y potencializar al capital humano con el que cuenta una organización. Es así como se ha ido creando lo que hoy es la psicología del trabajo y es por ello que los psicólogos organizacionales son una pieza fundamental para el crecimiento y fortalecimiento de las empresas. Por lo tanto, se valen de encuestas, entrevistas y cuestionarios que sirven de muestra del comportamiento laboral del empleado.

Bajo esta premisa presentamos la presente muestra explicativa sobre el comportamiento de los empleados públicos del Gobierno Dominicano.

CUESTIONARIO REALIZADO A SERVIDORES PÚBLICOS EN TORNO AL SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA Y SU INCIDENCIA EN SU DESARROLLO LABORAL

NOMBRE (Opcional) _____

LUGAR DE TRABAJO _____

- 1- ¿Qué sabe usted del sistema de Carrera Administrativa en la República Dominicana.
- 2- ¿Pertenece usted al sistema de Carrera Administrativa? Sí____ No____
- 3- ¿Le gustaría pertenecer al Sistema de Carrera Administrativa? Sí____ No____. Si su respuesta es afirmativa, explique por qué:
- 4- ¿Cree que tendría mejor desenvolvimiento en sus labores estando admitido al Sistema de Carrera Administrativa. Sí____ No____
- 5- En qué por ciento de sus deseos le gustaría estar a favor de ser acogido al Sistema de Carrera: 30% 70% 100%.
- 6- ¿Le produce algún tipo de ansiedad, angustia o choques con sus labores como trabajador el no perteneciente a la Carrera Administrativa?
- 7- ¿Cree usted que el pertenecer a la Carrera Administrativa le asegura de por vida la inamovilidad en su cargo como servidor público?
- 8- ¿Conoce usted la Ley 14-91 y el Anteproyecto de Ley sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa? Sí____ No____
- 9- ¿Crees que la ley vigente de Servicio Civil y Carrera Administrativa, así como nuestro sistema de administración pública necesita ser remozado en beneficio de los empleados del sector público? Explique.
- 10- Comparativamente, ¿ha notado diferencias a la hora de ejercer sus labores entre servidores públicos pertenecientes o no al Servicio Civil y Carrera Administrativa? En caso afirmativo, cite algunas.
- 11- Expresar algún comentario sobre el tema.

La siguiente muestra realizada a un universo de 50 empleados de diferentes instituciones del Gobierno Dominicano, nos arrojó los datos siguientes:

1. ¿Qué sabe usted del sistema de Carrera Administrativa en la Rep. Dom.?

<u>Respuesta</u>	<u>Cant.</u>	<u>%</u>
Asegura bienestar general	17	34
Permanencia en el puesto	19	38
Fortalece el buen servicio	<u>14</u>	<u>28</u>
	50	100

2. ¿Pertenece usted al sistema de Carrera Administrativa?

<u>Respuesta</u>	<u>Cant.</u>	<u>%</u>
Sí	8	16
No	36	72
No sé	6	<u>12</u>
	50	100

3. ¿Por qué le gustaría pertenecer a la Carrera Administrativa?

<u>Respuesta</u>	<u>Cant.</u>	<u>%</u>
Seguridad y permanencia	34	68
Bienestar general	7	14
Capacitación y escalafón	3	6
Estabilidad económica	4	8
Aumento en los ingresos	2	<u>4</u>
	50	100

4. ¿Le parece que siendo admitido en la Carrera Administrativa tendría mejor desenvolvimiento en sus labores?

<u>Respuesta</u>	<u>Cant.</u>	<u>%</u>
Sí	50	100
No	<u>0</u>	<u>0</u>
	50	100

5. ¿En qué porcentaje de sus deseos le gustaría ser acogido en el sistema de Carrera Administrativa?

<u>Respuesta</u>	<u>Cant.</u>	<u>%</u>
30 %	–	–
70 %	–	–
100%	<u>50</u>	<u>100</u>
	50	100

6. ¿Qué le produce como trabajador el no pertenecer a la Carrera Administrativa?

<u>Respuesta</u>	<u>Cant.</u>	<u>%</u>
Ansiedad y estrés	20	40
Inseguridad e inestabilidad	20	40
Inferioridad en el puesto	<u>10</u>	<u>20</u>
	50	100

7. ¿Le parece que pertenecer al sistema de Carrera Administrativa le asegura de por vida la inamovilidad?

<u>Respuesta</u>	<u>Cant.</u>	<u>%</u>
Creo que sí	14	28
¡Claro que no!	33	66
No estoy seguro	<u>3</u>	<u>6</u>
	50	100

8. ¿Conoce la Ley 14-91 y el Anteproyecto de Ley sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa?

<u>Respuesta</u>	<u>Cant.</u>	<u>%</u>
Sí	15	30
No	28	56
No sabía que existían	<u>7</u>	<u>14</u>
	50	100

9. ¿Crees que la Ley 14-91 y el Anteproyecto de Ley necesitan ser remozados para beneficio de los empleados del sector público?

<u>Respuesta</u>	<u>Cant.</u>	<u>%</u>
Claro que sí	40	80
Me da lo mismo	8	16
No he leído esa Ley	<u>2</u>	<u>4</u>
	50	100

10. ¿Ha notado diferencias en las labores entre servidores pertenecientes o no a la Carrera Administrativa?

<u>Respuesta</u>	<u>Cant.</u>	<u>%</u>
Mucha diferencia	32	64
Se notan algunas diferencias	14	28
No veo ninguna diferencia	<u>4</u>	<u>8</u>
	50	100

CAPÍTULO IV

AVANCES Y DIFICULTADES DEL SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

4.1 Situación actual de los empleos en el sector público

El gobierno central dominicano, empleador entre nóminas y “nominillas” de unas 300 mil personas, somete a la angustia del desempleo a sus empleados cada vez que cambian las autoridades.

Inversiones multimillonarias en capacitación, recursos cuantiosos que se miden en tiempo y planificación, se pierden cada vez que un nuevo incumbente o un nuevo partido llega al gobierno.

Y eso que desde 1991 existe una ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la 14-91, “que pretende dotar a la administración pública de un sistema de gestión de recursos humanos moderno”. Así se refirió el licenciado Gregorio Montero, encargado del Departamento de Carrera Administrativa de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), en entrevista realizada en el mes de julio del año 2006, y parte de la misma publicada en el periódico Hoy, del 21 de julio de ese año.

Apenas 16 mil servidores públicos pertenecen al sistema de carrera administrativa que debería rondar los 300 mil.

La ley actual es contradictoria. Al mismo tiempo que reconoce el derecho a la estabilidad laboral, a excepción de que el empleado cometa alguna falta grave. En otra parte de la entrevista, Montero dice que “un empleado de carrera cancelado sin justificación tiene derecho al pago de una indemnización económica, dejando a voluntad de los políticos la posibilidad de cancelar sin problemas”.¹¹

¹¹ Entrevista realizada a Gregorio Montero, Periódico “Hoy”, del 21 de julio de 2006

La ONAP ha calculado que de los 16 mil empleados de carrera administrativa, entre un cinco y un 10% pierden su trabajo con cada cambio de gobierno.

El concurso público es el recurso menos utilizado a la hora de ingresar nueva fuerza de trabajo a la carrera administrativa. Apenas el 2% de los 16 mil trabajadores de la carrera administrativa general han conseguido con este método su empleo en el gobierno. “La mayoría ha ingresado por la vía de la evaluación interna, que es otra modalidad que la ley prevé”.

Estos métodos no se repiten en todo el aparato estatal. La práctica clientelista, que promete empleos y produce aumentos en la nómina gubernamental durante las campañas electorales, prevalece en la mayor parte de las empresas gubernamentales.

Dijo Montero en la citada entrevista que “todo lo que se habla de reforma y modernización del Estado es pura retórica si no se trabaja adecuadamente los recursos humanos; que vengan los mejores, que se les capacite y que hagan carrera”.

4.2 Avances logrados a través de la aplicación de la Ley 14-91

Desde antes de la aprobación de la ley 14-91 y el Reglamento para su aplicación se han revisado los modelos de Carrera Administrativa, otros los cuestionan hasta el punto de que les restan validez motivados en algunos vicios que éstos pueden generar. De lo que no dudamos es de lo necesario que resulta el modelo de Carrera para combatir prácticas malsanas que desde hace bastante tiempo se han enquistado en las instituciones estatales, limitando casi todas las

posibilidades de desarrollo de la sociedad y generando todo tipo de corrupción administrativa, ya que en nuestro país se detectan con mucha repetición hechos de corrupción que generan grandes escándalos públicos y han provocado que algunos sectores, preocupados por las secuelas de ésta propongan iniciativas para enfrentar tan acuciante flagelo.

La profesionalización de la Administración Pública es la base para la disposición de servidores públicos capaces y honestos, comprometidos con el servicio público, lo cual es una suerte de sacerdocio. Un régimen de estabilidad condicionada y de promoción en base al mérito es un referente válido para la sociedad dominicana, en él muchos han cifrado sus esperanzas, pues lo contrario de esto es lo que hemos tenido que soportar durante muchos años, teniendo que ser unas veces actores, otras espectadores de una administración que no responde a los requerimientos ciudadanos, que no se ocupa de la calidad y oportunidad de los servicios públicos, que entiende que los cargos públicos pueden ser puestos en manos de cualquiera; ese es el modelo a repudiar.

Tal vez en la administración central no se ha avanzado lo suficiente como para hacer una lista de las virtudes de este componente del sistema de gestión pública, pues entendemos que la práctica es la prueba definitiva de la verdad, pero nos remitimos a las bien conocidas experiencias de otros países, y a la de nuestro propio país en el ámbito del Poder Judicial, cuya ley de carrera fue aprobada en 1998 y ya pueden exhibirse notorios logros que son reconocidos por la sociedad, independientemente de que todavía falta avanzar mucho.

Otro aspecto a destacar en este mismo orden es que todos los sectores de la administración estatal tienen como punto central dentro de su agenda de

modernización la adopción de un sistema de carrera. También es preciso destacar que la validez del modelo de Carrera Administrativa para nuestros pueblos está siendo ratificada constantemente, así lo demuestra la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la cual fue preparada durante la Cumbre celebrada en Sierra de Santa Cruz, Bolivia, con la participación de 19 países.

Creemos que el solo hecho de ser promulgada en nuestro país una ley de profesionalización fue un logro, no así su proceso de aplicación producto de dificultades de nuestro proceso político y de la misma ley, pero sólo poner este tema en la Agenda Nacional llenó su cometido desde el punto de vista de resultados. No podemos decir que llenara expectativa alguna, pues a 16 años de la ley con 300 mil empleados públicos tan sólo han sido incorporados 16,000 mil empleados de carrera general, y 11,000 del sector educativo.

Con la profesionalización de los servidores públicos se pueden lograr resultados positivos y alentadores en el desempeño de la función pública, como son:

- Contar con personal calificado y capacitado;
- Una mejor atención a la ciudadanía;
- Optimización de los recursos, y
- Una disminución significativa en prácticas de corrupción;

Los beneficios de los servidores de Carrera Administrativa son:

- Estabilidad en el cargo.
- Ascensos.
- Aumentos de sueldos por méritos.
- Adiestramiento y desarrollo en servicio.
- Bonificación por disfrute de vacaciones.

- Pago de indemnización económica.
- Entre otros...

La Carrera Administrativa ha tenido su aplicación, a partir de ser aprobado el Reglamento No. 81-94, de fecha 29 de marzo de 1994, de aplicación de la Ley, se puede señalar que conforme con la gradualidad establecida en la propia Ley y la disposición de que las instituciones cuenten con un Decreto de incorporación, el avance ha sido muy lento, requisitos, procedimientos, identificación de los actores con el proceso, el sistema del clientelismo político y el desconocimiento de los servidores públicos de la importancia de pertenecer a un sistema de mérito, han constituido barreras al desarrollo de este importante aspecto de la Modernización y Reforma del Estado. Apenas alrededor de quince mil (15,000) servidores, que representan menos de un diez por ciento (10%) de un total de aproximadamente doscientos sesenta mil cargos de carrera han sido incorporados.

Una situación anecdótica, que puede considerarse como avance para unos y/o dificultad para otros, se dio al iniciar este segundo gobierno del PLD: “El Gobierno no ha podido aplicar la aplanadora en las instituciones públicas, como esperaba la militancia peledéista para disfrutar de la miel del poder, debido a que muchos servidores están protegidos con la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que establece indemnizaciones para los empleados despedidos que se han acogido a ésta. Sólo en una Dirección de precario personal se debería pagar indemnizaciones a empleados perredeístas por un monto de RD\$ 9 millones”.¹²

¹² Diario Libre, p.2, en la columna “El Espía”, de fecha 1 de diciembre de 2004.

4.3 Dificultades que enfrenta el Sistema

Uno de los principales problemas que ha enfrentado la administración pública a lo largo de la Historia de nuestro país ha sido la falta de continuidad en los programas oficiales en los diferentes niveles de gobierno, ya sea estatal o municipal. Todo ello, aunado a la inestabilidad en el empleo y como consecuencia la inseguridad con la que vive constantemente el servidor público no sindicalizado, llamémosle mandos medios.

Los cambios constantes de los servidores públicos que se encuentran al frente de programas prioritarios, les hace tomar caminos fáciles pero equivocados, como son las prácticas de corrupción que van en perjuicio del erario público, desacreditando la actividad pública administrativa y viendo la sociedad a la burocracia de manera peyorativa.

Asimismo, la falta de seguridad en el empleo ha sido factor de atraso en el servidor público, al ver truncado su desarrollo personal y profesional por una limitada motivación. Y con todo eso, los sistemas de selección no se aplican correctamente (se viola el concurso que cita la ley), por culpa del clientelismo político.

El estado en que se encuentra actualmente la función de personal, tanto a nivel central como en las entidades descentralizadas, no se puede considerar positivo o auspicioso.

Un panorámico balance permite formular las siguientes consideraciones:

1. A pesar de que algunos organismos como la ONAP y el INCAT, al igual que varias universidades, han capacitado a cientos y miles de servidores públicos, sin embargo muy pocos son vinculados a las oficinas públicas de acuerdo a sus capacidades.

2. Estos organismos han realizado una labor editorial orientadora, de estudio, de estructuras, sistemas y procedimientos institucionales, de clasificación de cargos dirigidos a propiciar importantes reformas del aparato estatal, de inicio incompleto y hoy discontinuados.

3. La ONAP ha realizado y valorado los cargos públicos, llevando a cabo estudios salariales e incentivos, y ha intentado poner en marcha regímenes nuevos de reclutamiento propios de la moderna administración de personal.

4. Es verdad que por separado, muchos otros organismos han auspiciado esfuerzos para mejorar la gestión de personal.

5. Algunos organismos públicos cuentan con normas generales de personal, se han dado a seleccionar y promover a sus empleados en base a capacidad y han establecido a su interior sistema registro y control de acciones de personal.

6. En fin, se ha avanzado en la gestión de los recursos humanos, sin embargo a pesar de esos hitos positivos, es inevitable no afirmar lo siguiente: No contamos en el sector público todavía con una verdadera cultura avanzada de la administración pública.

7. A pesar de la buena labor realizada por la ONAP (a la cual le falta un gran fortalecimiento en sus aspectos humanos, financiero y organizativo) y otras entidades en razón de esta materia, todavía no se ha logrado un claro y efectivo apoyo político, ya que aunque tengamos carrera administrativa y Ley de Servicio Civil, ésta no ha sido reglamentada como manera de posibilitarla en la praxis cotidiana.

8. Es necesario señalar que si es penosa y precaria la gestión de personal a nivel central, mucho más penosa es la realidad que tenemos hoy en los órganos de gobierno de los municipios y en los entes regionales.

9. El servidor público no tiene garantía de estabilidad en el cargo, ya que nuestra Constitución otorga al Presidente de la República la facultad de despedir libremente a ese servidor. Es decir, el Primer Mandatario de la Nación puede ejercer el desahucio, en forma similar a lo que hace el empleador en el sector privado, aunque nos sea denominada así en el sector público.

4.3.1 ***Inconvenientes administrativos***

En la administración del recurso humano en el sector público dominicano han existido numerosos inconvenientes administrativos que se han dio convirtiendo en problemas crónicos. Se pueden señalar, entre otros:

- Imposibilidad de cuantificación, ubicación e identificación de los servidores públicos.

- Diversidad de condiciones y manejo de nóminas.

- Falta de información actualizada, depurada y confiable sobre los servidores públicos, en cuanto a Gestión de Capital Humano.

- Dificultad de planificación y simulación de los requerimientos.

- Imposibilidad de administración de índices de gestión.

- Fuertes limitaciones para generar la información necesaria para la gerencia y supervisión.

Estos inconvenientes se manifiestan como limitaciones en la competitividad del sector público por baja eficiencia y efectividad laboral; limitaciones en la trans-

parencia y el mérito de las contrataciones y la administración; y en la dificultad de la planificación y el control de los gastos relacionados con la gestión de los servidores públicos.

4.3.2 Deficiencias y contradicciones de la Ley 14-91

Actualmente se cuestiona si es oportuno hablar de una modificación de la Ley de Servicio Civil, en tanto sus disposiciones no han sido aplicadas totalmente, y es cierto que es como para dudar, pero para quienes conocen el contenido de esta ley es necesario y válido adentrarse en un proceso de modificación de la misma, porque conocemos algunas de sus disposiciones por incoherentes, insustanciales, contradictorias, sin eludir algunos huecos e imprevisiones, todo lo cual dificulta la aplicación de la mayor parte de su contenido que resulta apropiado.

Necesario es aclarar que esta ley se aprobó durante uno de los mandatos de Balaguer, quien gobernó con criterio personalista veintidós de los cuarenta y dos años de vida más o menos democrática desde la caída de la dictadura trujillista, de la cual él fue uno de los más cercanos colaboradores, por lo que es fácil comprender que muchas de las disposiciones no fueran de su agrado, debiendo conformarse y cuadrarse el proyecto para que pudiera ser convertido en ley.

Comprendemos que se ha hecho casi lo imposible para que los efectos de esta ley no anulen completamente la posibilidad de su aplicación, pero es fácil encontrarse con disposiciones que anulan su espíritu y esencia, como son las exclusiones y contradicciones ya referidas; por ejemplo, la refutación existente entre los artículos 28 y 33, cuando el último consagra la estabilidad de un servidor inscrito en la Carrera, la cual sólo está supeditada a la falta de probidad del

servidor, mientras que el primero establece que el servidor de carrera destituido sin justificación tiene derecho a recibir indemnización económica. Comprendemos que no solamente se trata de una contradicción de artículos, sino también de un rompimiento con el espíritu de la propia ley.

Otra deficiencia de la ley es que dejó para el Reglamento asuntos de gran importancia y que por lo tanto deben ser configuradas con jerarquía legal, es el caso de la responsabilidad civil de los funcionarios públicos, de lo que no hay tradición en nuestro país, por lo que frecuentemente se contravienen los derechos laborales de los servidores sin que les embargue el más mínimo temor de que vayan a recibir castigo. De la misma forma se reservó a la vía reglamentaria el establecimiento de las causas que dan lugar a la destitución de un servidor o funcionario público.

Según estudio realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) revela que en el manejo de los recursos humanos en la administración pública dominicana persisten serias deficiencias y que debe ponerse énfasis en garantizar la transparencia de los sistemas de empleo.

“El estudio, *El Servicio Civil en los países centroamericanos y República Dominicana*, de la autoría de Mercedes Lacoviello y Laura Zuvanic, cuestiona el uso intensivo de contrataciones temporarias en el país, porque introduce flexibilidad en la gestión del personal, pero ésta es una flexibilidad espuria, que degrada el sistema e impide la consolidación del servicio civil”.¹³

¹³ Mario Méndez, editor económico del diario Hoy. 13 de marzo de 2007, sección D. “Cita deficiencias en manejo de carrera civil en el país”.

4.4 Diagnóstico de los 16 años de aplicación de la Ley 14-91

A pesar de que la ley de la materia ha sobrepasado los 16 años de vigencia, muchos han sido los obstáculos que han impedido avanzar en su implantación como ha debido ser, esto provocado por la desorganización administrativa, la falta de tradición gerencial, escaso apoyo de autoridades de gobierno, ausencia de exigencia sistemática de la sociedad civil organizada, la no difusión adecuada de su contenido, debilidad institucional, el clientelismo político, entre otros.

Los avances en materia de aplicación de la legislación es preciso verlo de forma separada, tanto en lo que se refiere a la norma o estatuto general, el Servicio Civil, como en lo relativo a las normas especializadas, la Carrera Administrativa; esto así, porque como bien apuntamos anteriormente, responde a la estructuración de nuestro modelo.

Con relación a las disposiciones generales, y de manera particular en lo concerniente a los derechos de los empleados no se presentan mayores dificultades, con excepción del derecho de indemnización, que en ocasiones se alega la falta de recursos económicos para cubrirla, y el derecho de organización laboral, el cual no se ha desarrollado adecuadamente, entre otras cosas, por el temor a represalias que embarga a muchos servidores. Sin embargo, los esfuerzos del órgano central del sistema por corregir estas dificultades no cesan.

Respecto a la Carrera Administrativa, es aquí donde se registran retrasos que nos han llevado a replantearnos algunas cuestiones del sistema, y que de alguna forma nos han hecho dudar a veces de la viabilidad del mismo en nuestro país; pues como vimos, la propia norma plantea una gradualidad en su aplicación, pero

al margen de ella se ha experimentado una lentitud que se puede verificar con tan sólo revisar las estadísticas.

Los servidores que al día de hoy integran la Carrera Administrativa han ingresado sólo por la vía de la evaluación, es decir, los que ya estaban en la Administración, la vía de concurso hasta ahora no ha sido utilizada a estos fines, sin dejar de reconocer que algunos organismos públicos desde hace algún tiempo vienen seleccionando su personal mediante este procedimiento técnico.

En la actualidad se han creado las bases para que se inicie el ingreso al sistema de carrera por vía de concurso, ya que mediante el Decreto No. 538, de fecha 4 de junio de 2003, se obliga a que, como establece la ley, todo el que pretenda ingresar a un cargo de carrera tiene que someterse a un proceso selectivo basado en el concurso, de lo contrario no podrá recibir pago alguno. Esta disposición ha creado gran revuelo, por lo que los directivos de las diferentes entidades del Gobierno Central están empeñadas en cumplir con tales requerimientos por las dificultades que el no cumplimiento de la misma les pueda presentar.

También fuera del ámbito del Gobierno Central se han experimentado avances significativos en torno a la adopción de modelos de carrera inspirados en la norma que analizamos, es el caso del Poder Judicial, la Cámara de Cuentas, y otros que se encuentran en fase de preparación de los mismos; de la misma forma ha sido positivo que se hayan normado carreras especiales como la Docente y la del Ministerio Público o Fiscal, y otras se encuentren en fase final de discusión, como la Sanitaria. También la Diplomática y Consular están siendo abordadas en estos momentos.

Es importante agregar que una vez un servidor forma parte de la Carrera Administrativa, se hace acreedor, además de los derechos generales ya vistos, de unos derechos llamados especiales, como la estabilidad en el desempeño de sus funciones, la cual sólo debe supeditarse a la violación del régimen ético y disciplinario y a resultados deficientes en los procesos periódicos de evaluación del desempeño que debe realizarse; también tienen derecho a promoción y ascenso, al disfrute de un bono vacacional y a incentivos materiales y morales, a capacitación permanente y otros.

4.5 Perspectiva a corto y mediano plazo

En la medida en que hemos ido avanzando en la implantación de las normas de carrera se han ido presentando otras situaciones como resultado de ello, a las cuales debemos dar respuestas adecuadas para que el sistema no pierda credibilidad y se pueda fomentar la motivación de los servidores públicos para ingresar a ella. Dentro de las respuestas que tenemos que dar está el diseño e implantación de un sistema salarial y de incentivos que asuma el principio de equidad e ignore todos los criterios que permitan una justa remuneración a la luz de los índices que corresponden. En este sentido tenemos innumerables distorsiones producto de la ausencia de un sistema de esta naturaleza.

Una materia no cursada, Y mucho menos aprobada en nuestro modelo, es el desarrollo de un sistema de escalafón o líneas de promoción que permita proyectar en el tiempo las expectativas de los empleados desde el momento en que inician su carrera hasta que les llega el tiempo de jubilarse.

Hace falta diseñar una estrategia que permita abordar y avanzar satisfactoriamente con la implantación de las carreras especiales previstas por las leyes, así como montar un sistema de promoción en torno a los objetivos y contenidos del sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa, a los fines de involucrar a toda la sociedad en las necesarias exigencias para que el mismo sea respetado por todas las autoridades del Gobierno.

Los distintos actores de la sociedad dominicana están obligados a transitar por un proceso de maduración que rompa con ciertos esquemas de conducta que en nada ha beneficiado a nuestro pueblo, en este orden se verifican progresos que en el pasado reciente eran impensables; es el caso de que hoy existe la posibilidad de que se sienten a la mesa de las discusiones de reformas representantes de los más diversos sectores de la sociedad, a pesar de que todavía inciden en el escenario mentalidades retrógradas que pretenden que las reformas son temas exclusivos de los políticos de partidos y de las autoridades estatales.

Desde hace cierto tiempo está en el debate público la necesidad de una reforma constitucional profunda, ya que se entiende que la ley vigente no responde a las actuales necesidades y realidades nacionales; se deduce que dicha reforma debe hacerse con la participación de toda la sociedad.

En la medida en que los ciudadanos eleven sus niveles de conciencia y primero entiendan la necesidad de las reformas y luego conciban la importancia de su participación en la discusión de las mismas, la profundización en el establecimiento del Servicio Civil no tendrá mayores inconvenientes que los que ha tenido hasta ahora. En este sentido podemos observar que organizaciones de la sociedad

civil tienen garantizada su participación, toda vez que han venido jugando un papel proactivo en la discusión de componentes fundamentales de la reforma.

Además, dado que en nuestro país está en marcha un proceso de reforma administrativa integral, la cual abarca todos los aspectos vitales de la Administración Pública, como hemos señalado, el mismo incide directamente en el fortalecimiento del Servicio Civil y la Carrera Administrativa, ya que uno de sus aliados más importantes es el reforzamiento institucional, y no tenemos la menor duda al afirmar que la reforma integral es la base de la institucionalidad.

La ciudadanía guarda la esperanza de que la reforma traiga cambios positivos en la administración de los servicios públicos, sabemos que eso sólo es posible en la medida en que sean dignificados el empleo y los servidores públicos, siendo estos últimos los garantes del desarrollo sostenible del Estado.

Es hora ya de asumir la reforma institucional del país con la seriedad y sobriedad que el tema merece, evadirla puede comprometer el desarrollo de nuestras potencialidades como nación, precipitarlas puede conducirnos a un laberinto que nos haga perder otros cuarenta años.

CAPÍTULO V

DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA

5.1 Características y ventajas del Anteproyecto de Ley de Función Pública¹⁴

“Esta propuesta legislativa pretende hacer una revolución en el sector público. Nosotros tenemos un sueño, conjuntamente con un equipo de técnicos muy calificados de carrera, de producir cambios en el sector público, de tal forma que nos pongamos a tono con los tiempos en lo que representa ser más eficiente en la administración pública, dejando atrás el clientelismo político y el patrimonialismo y convertirnos en un Estado moderno”.

Ramón Ventura Camejo,
DIRECTOR DE LA ONAP

En el año 2003 comienza hacerse, con apoyo de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) y el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE) y con los valiosos auspicios del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME), una serie de diagnósticos para la modificación de la actual ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, ese diagnóstico fue realizado por avezados técnicos dominicanos en la materia, entre los cuales se encontraban el doctor Raimundo Amaro Guzmán –valga decir, padre del Servicio Civil en la República Dominicana–, el licenciado José Pantaleón, quien fuera consultor jurídico del Poder Ejecutivo y quien trabajó en la Oficina de Administración y Personal (ONAP) durante años, y Gregorio Montero, quien labora hace más de diez años en la ONAP, y hoy uno de los más entendidos en la materia.

Muchas serían las motivaciones para formular una propuesta de modificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Sin embargo, parece ser

¹⁴ Extracto de la Conferencia dictada por el Lic. Gregorio Montero, encargado del Departamento de Carrera Administrativa de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), sobre el Anteproyecto de Ley de Función Pública, que sustituiría la Ley 14-91, del 20 de mayo de 1991, de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en el Hotel Marriott, de Santo Domingo, en julio de 2007. Resumida y redactada por los autores.

que en el trayecto de formulaciones y enmiendas se dieron cuenta los expertos mencionados más arriba que no se trataba simple y llanamente de una modificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, sino de la enunciación de una nueva y moderna propuesta de ley la que llevaría por título “*Ley de Función Pública*”, por cuanto las modificaciones terminaron siendo mucho más profundas de lo esperado, llegando mucho más allá del contenido del texto vigente. Este proyecto de ley pretende sustituir la ley 14/91, del 20 de mayo de 1991, de Servicio Civil y Carrera Administrativa, pretendiendo superar las debilidades, contradicciones e incorrecciones de la actual Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la cual enunciaremos en este último capítulo de nuestro trabajo de investigación.

Se pretende, como uno de los primeros pasos a tomar en cuenta, que esta nueva *Ley de Función Pública* sea incluyente para contrarrestar la exclusión vigente en la ley actual, que es excluyente por principio, porque sólo se aplica a las instituciones del gobierno central y todas las demás están fuera de su ámbito de aplicación.

Otro elemento que se plantea en la propuesta de ley es **que su aplicación sea inmediata**. Cuando decimos inmediata es atendiendo a una racionalidad elemental: contrarrestar un planteamiento que está en el artículo tres de la ley vigente, que nos habla de aplicación gradual, pero lo extraño es que ese criterio de gradualidad vigente nos llevó a una especie de inercia, puesto que hay que esperar que el Presidente de la República emita un decreto para que una institución quede incorporada al régimen de carrera administrativa, para luego desarrollar los estudios técnicos, llevando de manera gradual la incorporación de los empleados a carrera administrativa.

Por lo tanto puede verse claramente el porqué a más de dieciséis años de haber sido promulgada la ley 14-91, no se llega todavía tan siquiera al diez por ciento de los empleados incorporables en el Sistema de Carrera.

Otro dispositivo fundamental que plantea este proyecto de ley es el **Establecimiento de Principios**. Si se analiza el texto de la ley vigente, se verá que a los principios que sustentan su contenido se llega por inferencia, pero no están contemplados de manera taxativa en el texto de la ley. Un ejemplo de esto es el **mérito**, el cual entendemos debe estar debidamente resaltado dentro de esta ley.

Otro principio que debería estar esclarecido en esta propuesta de ley es el de la **Estabilidad**, no habiendo definición clara para la inamovilidad en la actual ley, puesto que resulta –como vimos anteriormente en uno de nuestros capítulos precedentes– la existencia de contradicción entre dos artículos, uno dice que el empleado de carrera goza de estabilidad y otro dice que un empleado de carrera cancelado sin justificación tiene derecho al pago de una indemnización económica. Lo que viene a preguntarnos dónde está la estabilidad pregonada en la ley, lo cual deja mucho que desear en un sistema de profesionalización de función pública moderna.

Quedará fijado por igual el **Principio de Libre Acceso a los Cargos Públicos**, que por demás es un principio constitucional, el cual estaría plasmado y precisado de alguna forma en una ley de función pública como ésta.

En la nueva ley también se harán contextualizaciones y definiciones claras, cosa que podría para ser pura perogrullada, pero para la sociedad dominicana no estarán de más hacerlas.

Por ejemplo, ¿qué es administración pública centralizada en la República Dominicana?, ¿qué es la descentralizada?, ¿qué es un ente autónomo en nuestro país? Estas no están establecidas en ningún lado. ¿Por qué? Porque no tenemos una ley orgánica de administración pública que esclarezca y precise definitivamente estos conceptos.

Como vemos, se trata pues de suplir en esta propuesta de ley algunas deficiencias y errores que tenemos en el ordenamiento general de nuestro Servicio Civil y Carrera Administrativa para que su contenido pueda ser debidamente interpretado y para que pueda ser efectivamente aplicado, constituyendo niveles definidos y claros.

También se definirá qué es una **Carrera Especial**, la cual no está asentada en ningún lado de nuestra Ley de Servicios Civil y Carrera Administrativa, así como la **Carrera Administrativa** en sentido general, también lo que es la **Profesionalización de la Función Administrativa**.

Otro elemento es la **Dirección y Administración del Aistema de Función Pública**, que si bien en la actualidad está contemplado en la ley vigente, no menos cierto es que en el proceso de análisis, reflexión y diagnóstico a que llegaron estos investigadores sobre el órgano rector del servicio civil dominicano, entiéndase la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), la cual luce ser un órgano exánime y de tercera categoría en la estructura jerárquica de la administración pública dominicana, será propuesta su conversión en esta nueva ley en una Secretaría de Estado, asunto que viene trabajándose desde hace ya mucho tiempo.

Podemos exponer como botón de muestra lo siguiente: en los países donde el sistema de función pública ha funcionado adecuadamente, una de las razones principales, no la única, es que cuentan con un órgano rector posicionado jerárquica e institucionalmente en la estructura organizativa del Estado, con fuerza suficiente para hacer valer cuestiones tan neurálgicas y complejas como la profesionalización de la función pública.

Recordemos que nuestro órgano rector tiene funciones asesoras y de consulta, pero también funciones de línea y operativas. Entonces es una institución con funciones sumamente delicadas, por lo cual debiera tener un preciso posicionamiento jerárquico. Por ejemplo, si vamos a España nos daremos cuenta que no es ni siquiera una Secretaría de Estado, es el Ministerio de las Administraciones Públicas. Si vemos el caso de México nos daremos cuenta que allí existe la Secretaría de Estado de la Función Pública. En el caso de Chile existe, pero como un órgano descentralizado con personalidad jurídica propia.

Costa Rica, país latinoamericano que ha logrado extraordinarios avances, hoy tiene un proyecto para darle personalidad jurídica a la Dirección General de Servicio Civil, como se le llama allá. Si vemos cualquier otro caso observaremos que el nivel de ese órgano o es de Secretaria de Estado o por encima de este rango. En Argentina es una Subsecretaría de Estado, pero debemos hacer la observación de que allí las subsecretarías de Estado son orgánicas, no como pasa entre nosotros, las cuales son meramente nominales.

Se planteará también la situación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) el cual existe desde el 1997, pero todos sabemos que el INAP no cumple a cabalidad con esa misión de capacitación del personal público para lo

cual fue creado, por lo que entendemos deberá ser reposicionado, no necesariamente desde el punto de vista jerárquico sino desde un ámbito de potestades para que pueda llevar a cabo sus funciones.

De igual forma se propondría una **dependencia técnica** ante la ONAP, que las áreas de los recursos humanos de las instituciones públicas estén técnicamente bajo la dependencia de la ONAP y esto reforzándolo con un sistema de responsabilidades no solo disciplinaria, sino también civil. Lo que se quiere es fortalecer el vínculo que debe existir entre las oficinas institucionales de personal y el órgano central u órgano rector del sistema.

En el presente proyecto de ley se tocará también el tema de las **condiciones de personal**, que es un ente de conciliación, es decir, el tema de la resolución alternativa de conflictos, el cual no tendría que ir a tribunal alguno. Actualmente en el caso de los empleados públicos, el sistema vigente le permite ir a un nivel de conciliación antes de hacer uso de los distintos recursos administrativos y contenciosos administrativos.

En el título III, Art.19, del Anteproyecto de Ley de Función Pública se tiene planteado las categorías de servidores públicos, no habiendo mayores diferencias con el texto vigente. Lo que sí será nuevo en esta ley son los funcionarios públicos de **Estatutos Simplificados**, ¿a qué se le llama estatutos simplificados?

En la aplicación de la ley vigente existe lo siguiente: hay un nivel de empleados que por más que se le promueva no hacen carrera, es ese empleado que tiene que ver con los servicios generales de la institución, con esas funciones de apoyo, entiéndase por ejemplo un conserje, celador o custodio, el cual no hace

carrera por más que se incluya en ésta, entonces ahí se ve limitada conceptualmente la concepción de un sistema de carrera, porque tú gozas de estabilidad, pero no tienes para donde ascender, la nueva ley pues plantea lo siguiente: esos son empleados con derecho, pero no con los mismos de un empleado de carrera. La nueva ley habla de un Estatuto Simplificado para ellos que no envuelva esa rigurosidad de concurso, aunque sí unas evaluaciones mínimas y que luego no implique que tengamos que rompernos la cabeza cuando tenemos un empleado que hace 10 años que es de carrera y no tiene expectativas para promoverse, entonces a eso le estamos llamando **estatutos simplificados**, eso es nuevo. Surge de la base de la realidad arrojada por la actual Ley de Servicio Civil.

Si vemos la lista de empleados incorporados a la carrera veremos algunos que tienen más de diez años que ingresaron a la Carrera Administrativa, pero no tienen expectativas porque estarían dadas en función de que pasen a otro grupo ocupacional y para esto tienen que hacer la formación correspondiente, pues tenemos cinco grupos ocupacionales, incluidos el nivel técnico y el nivel profesional, entonces en el nivel uno para pasar al nivel dos tienen que hacer la formación y no todos están en las condiciones de hacer una formación, puesto que por lo regular ese personal no pasa de tener aprobado un tercer o quinto curso de primaria; sin embargo, la ONAP muchos de esos casos ha querido reeditarlos, pero ya se han perdido los archivos donde ellos habían estudiado, por lo que es un verdadero dolor de cabeza que se tiene en la actualidad.

En esta nueva ley se propondrán figuras cardinales para el problema del Servicio Civil en la República Dominicana, puesto que si queremos analizar los problemas de nuestra administración pública, necesariamente tenemos que partir

de cosas como la **plantación de los recursos humanos**, ya que no hay una sola disposición que plantee la necesidad de hacer plantación, por eso es que todo hay que tramitarlo en materia de recursos humanos: *“cuántas capacitaciones yo debo dar en este año”, “lo pensé en este año”, “no lo pensé en el año anterior”, “ya no hay fondos para hacerlo”, “cuántas vacaciones voy a pagar por equis motivo”, “no lo planifiqué”, etc., etc.*, haciendo que todo esto luego se convierta en violaciones de derechos del empleado público. En la nueva ley está la idea de planear los recursos humanos en función de un plan estratégico institucional.

Hablemos ahora del **Cargo Presupuestal**. ¿Por qué hemos tenido tanta dificultad para avanzar en la implantación del sistema de carrera administrativa, y sobre todo en lo que tiene que ver con el concurso de libre competencia? Sencillo: se presenta una vacante de carrera, la ley dice que esa vacante debe ser llenada por concurso y el determinado organismo no está en hacer concurso, porque probablemente tiene interés en colocar a alguien en esa posición, obviamente esto no va a tener el visto bueno de la ONAP, porque tiene que hacerlo por concurso. ¿Qué se hace? Se inventa otro cargo y se consigue de dónde pagar ese otro puesto, lo que le interesaba no es que haga carrera, es tenerlo ahí, *“no lo entré a carrera, pero lo tengo cobrando”, lo tengo conmigo*”.

Eso pasa porque aquí no existe el principio del cargo presupuestal. ¿Que implica eso? Implica que cargo que no esté en el presupuesto no se paga, entonces se tendrá que prever los cargos que se necesitan el próximo año para presentarlo en el presupuesto, pasando por la aprobación del órgano rector del sistema, en este caso la Oficina Nacional de Administración y Personal, (ONAP).

De igual forma se propone en la nueva ley una **relación de los cargos** para que más adelante no se puedan inventar otros. Es decir, “¿éstos son los cargos? Pues estos son los que la institución pagará. Si se quiere otro cargo, tendrán que hacerse los estudios y análisis correspondiente, los cuales el órgano rector autorizará para ver si tiene sentido la aprobación de ese cargo, entonces se podrá pagarlo el próximo año para garantizar la transparencia y el presupuesto, que es uno de los temas neurálgicos de la administración pública.

En cuanto a los **concursos** en esta ley lo que se propone primero es irse a concurso interno para dar oportunidad a los que vienen haciendo carrera, si no es conseguido ahí, irse entonces a un concurso externo.

También asegura esta propuesta de ley el **Registro o Lista de Elegibles**, que actualmente no está regulado, y es que en todo sistema de función pública es fundamental, incluso para el sector privado, si se llama a concurso para tres vacantes, y siete superan las pruebas, los cuatro restantes no se pueden nombrar porque no hay dinero, pero se colocan en la llamada lista de elegibles, para cuando se presente una vacante similar no llamar de nuevo a concurso e incurrir en nuevos gastos.

Otro elemento que tiene que ver con el desarrollo del empleado público es la **Evaluación y Promoción**, por lo que la formación y la capacitación tienen que constituirse en el fundamento de la promoción. Los regímenes latinoamericanos de recursos humanos están muy inclinados a privilegiar más la antigüedad; los sistemas modernos tienden no a dejar de darle crédito a la antigüedad, pero sí privilegiar la capacitación y el desempeño. Se planteará la responsabilidad de programar esas capacitaciones para que los empleados públicos tengan la oportunidad de adiestrarse y optar a futuras promociones.

¿Qué se plantea en la nueva ley? Si, por ejemplo, se evalúa a un empleado de carrera y no da resultados satisfactorios, es discrecional lo que se va a hacer con él, porque la actual ley no dice a cuántas evaluaciones pierde su derecho de carrera.

Se propone ante la nueva ley que dos evaluaciones consecutivas con resultados insatisfactorios, tiene que entrar el empleado en un proceso de fortalecimiento, es decir, donde salió débil fortalecerle, si el problema es de capacitación, vamos a capacitarlo, si es de entrenamiento, vamos a entrenarlo, si el problema es ambiental revisemos entonces el ambiente laboral.

Si se ha trabajado eso y de nuevo da resultados insatisfactorios, la nueva ley plantea que entonces ya es una persona que está ocupando un lugar que debería estar ocupándolo otro más calificado y por eso se propone que a partir de tres evaluaciones insatisfactorias entonces pierda su condición de empleado de carrera y de empleado público, valga decir.

Una figura que se propone por igual es la **Comisión de Servicio**: alguien de la institución debe estar en ese proyecto, pero el mismo es pagado por otros fondos u otros recursos. Entonces, ese empleado no aplica para una licencia, porque la ley no la contempla en estos fines. Propone entonces la nueva ley una figura que es universal en materia de función pública, que se le llama Comisión de Servicios, con el propósito de que ese empleado que ocupa una posición de carrera, pero que otra institución o el Estado lo necesita para darle un servicio durante uno a tres años, y luego vuelve a su cargo en la misma condición en que lo había dejado. Actualmente esto se maneja de manera pragmática, aunque no hay ninguna norma que lo regule.

Resaltemos ahora lo que tiene que ver con las **Condiciones de Trabajo**. Actualmente la ley prevé la jornada de trabajo semanal mínima, pero no establece la jornada máxima, es decir, se puede poner a un empleado a trabajar la cantidad de horas que usted quiera porque la ley no le establece un límite. Ahora bien, independientemente de que usted puede utilizar el derecho laboral privado como el derecho común para estos fines, que es fundamentalmente lo que se ha hecho en todo este tiempo. Ante este proyecto de ley se plantea que la jornada máxima semanal de un empleado público es de 40 horas con el propósito de que más adelante se establezcan algunos niveles de compensaciones para los trabajos en horarios extraordinarios.

Otra cuestión que se plantea es lo de los **horarios de trabajo diario**. La mayoría de las instituciones públicas y privadas tienen horarios comprendidos de ocho de la mañana a cinco de la tarde, sin embargo se le puede tener de nueve a seis, cosa que sea dejada un poco a la libertad con la previa aprobación del organismo rector del sistema para que las instituciones públicas, si lo entienden necesario, puedan establecer distintos horarios de entrada y de salida. Hay países que así lo han hecho, por ejemplo Costa Rica, que para sus graves problemas de congestionamiento vehicular hizo horarios diferenciados de entrada y salida, aquí se propone observar esa posibilidad.

El tema de las **Vacaciones Anuales**, que actualmente hay una contradicción, porque la ley dice que las vacaciones son anuales y luego la propia ley dice que a los seis meses un empleado tiene derecho a quince días de vacaciones, es decir, se crea la duda si estas son a los seis meses o al año.

Ahora, lo que estamos diciendo no es al año; lo que pasa es que desde los seis meses el empleado tiene derecho a que se le incluya en el calendario vacacional, y si es cancelado siéndole ya establecido su período de vacaciones entonces hay que pagarle la proporción que corresponda en función de los seis, siete u ocho meses que pueda tener.

En el título ocho del Anteproyecto estaban consignados los **Derechos Generales y Especiales**. Aquí se hace la distinción de lo que son los derechos individuales de los colectivos, sabemos que la ley actualmente prevé el derecho de organización y de asociación de los empleados públicos, lo que se hace es darle forma y especificaciones que no están establecidas actualmente.

También se tiene el tema de la **acreditación de los empleados de estatutos simplificados**. Esto así, porque no hay forma de que se pueda cancelar a un empleado de carrera. Actualmente la ley vigente establece esa posibilidad.

En la propuesta de ley hay un artículo que establece de manera taxativa que se prohíbe, o está prohibida la cancelación de un empleado de carrera a menos que dé resultados insatisfactorios en el desempeño de sus funciones o por violación de las normas éticas y disciplinarias de la administración pública.

Un problema no aclarado que existe hoy es si los empleados tienen derecho a indemnización. Se ha escuchado, incluso por la prensa, empleados que reclaman su derecho de indemnización pero en caso de ser lograda, es para algún día lejano.

Se establecerán, pues, plazos de quince días para que cada autoridad que le corresponda haga los trámites convenientes de indemnización. Si se canceló sin justificación y es de estatuto simplificado, le corresponde prestación, se le tramite

su pago, porque es la ley que lo contempla. Entonces se le coloca plazo, porque en la actualidad hay empleados que vienen a cobrar su indemnización cuatro años después, lo que se ha visto en innumerables ocasiones.

El caso del empleado que califica para **pensión**. Aquí nos estamos metiendo quizás en un tema que no es exclusivo de esta ley, pero existe una especie de correspondencia en este tema y vemos que tiene que ver con la función pública, por lo que quedará claro la prohibición para que un empleado, aunque no sea de carrera, pero que califica para ser pensionado y/o jubilado, sea cancelado. Deberá pagársele su jubilación si ya no está apto para el puesto. Jamás podrá éste ser enviado para la calle, cuando donde debe mandarse es a su casa para que disfrute, después de haberle dedicado los mejores años de su vida al Estado, de un digno salario que le permita disfrutar de sus últimos años.

Ya sabemos las injusticias que se dan en la administración pública nuestra en ese sentido, empleados que tienen 60 años y 70 años de edad y son cancelados, lo que amerita es ser puestos en retiro y hacer los trámites correspondientes, de acuerdo a la ley 379 sobre pensión y jubilación de los empleados civiles del Estado. Demás está decir que en la nueva ley quedará taxativamente prohibidas, por lo menos desde el punto de vista jurídico, las cancelaciones a empleado alguno de carrera, porque de lo contrario, cuál es el principio o la condicionante fundamental de la carrera administrativa si no es la estabilidad en el cargo. Si no hay estabilidad no hay carrera.

Otro planteamiento es con relación a la **Supresión de los Cargos de Carrera**. En cualquier sistema de función pública está regulada la supresión de cargos de carrera por razones atendibles, por ejemplo, por insuficiencia financiera,

lo que es un motivo para suprimir un cargo aquí y en cualquier parte del mundo, por reorganización institucional. Es decir, si se fusionan dos instituciones es casi probable que algunos cargos van a quedar suspendidos.

Lo que se propondrá es lo siguiente: cuando la suspensión del cargo proceda, porque la ONAP lo haya aprobado, puesto que tiene que ser con previa aprobación del órgano rector, si procede hay el compromiso de buscarle un espacio y cargo similar en la administración pública, no necesariamente en la institución, a ese empleado de carrera cuyo cargo ha sido suprimido, y en caso de que no lo hubiera, entonces debiera procederse a una indemnización. Incluso tiene un plazo hasta de tres años para tener preferencia para ingresar a un cargo de carrera o a una nueva vacante que pueda abrirse posterior a que su cargo haya sido suprimido.

Como podemos ver, este proyecto de ley que ya ha sido presentado en vistas públicas, deberá constituirse en ley para toda la sociedad dominicana ante nuestras cámaras legislativas, para erradicar de una vez y por todas nuestras deficiencias en materia de Servicio Civil y Carrera Administrativa, ya que en un país donde se den prácticas que parecen que no existen en otras naciones de América Latina, es necesario regularizar su servicio civil. Es verdaderamente penoso observar cómo cada cuatro años le ha costado a la sociedad dominicana invertir en la formación de miles de personas, que pierden sus empleos con facilidad asombrosa. Creemos que con la ley vigente de Servicio Civil podremos estar caminando, pero nunca vamos a alcanzar la cima.

CONCLUSIONES

A pesar del predominio del Derecho Francés en la casi totalidad de los países latinoamericanos, el constituyente, como el caso dominicano, al adoptar los Códigos Napoleónicos omitió tanto las disposiciones del Derecho Público referentes a la Carrera Administrativa y a la Carrera Judicial, como también las normas jurisdiccionales, fiscalizadoras y de control sobre la burocracia estatal y la organización de la administración del Estado.

Hoy día, a casi siglo y medio del nacimiento del Estado dominicano, nuestro legislador rectifica en parte el mencionado desliz histórico, con la aprobación en 1991 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, estableciendo el régimen laboral de los servidores públicos y el mérito de idoneidad como condición para ingresar a la Administración Pública central.

Desde el Acta Constitutiva que correspondió al primer intento de emancipación de nuestro pueblo, la llamada Independencia Efímera de 1821, pasando por nuestra primera Constitución del 1844, por las distintas Órdenes Ejecutivas dictadas en el Gobierno militar de la primera intervención norteamericana a nuestro país, del año 1916, así como por las diversas leyes promulgadas durante la tiranía de Trujillo, en todas esas disposiciones se sentaron bases para instituir un régimen de administración de personal conformado por principios jurídico-administrativos, técnicos y éticos sobre el ejercicio de nuestra función pública. Sin embargo, las actividades para modernizar la administración pública dominicana se iniciaron a principios de la década de 1960, una vez decapitada la dictadura de Trujillo, con el auspicio de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos

(AID), cuando en 1962 el Gobierno del Consejo de Estado concedió licencia con disfrute de sueldo y envió a veinte profesionales nacionales y funcionarios del Estado a realizar estudios de postgrado en ciencias administrativas en la Universidad de Puerto Rico, con el propósito de formar una capacidad propia en la materia.

Otro de los impulsos importantes fue dado por la Organización de las Naciones Unidas, cuando el Gobierno Provisional que surgió de los acuerdos para poner fin a la guerra civil del 1965, sofocada por la segunda intervención norteamericana a nuestro país en el siglo XX, solicitó cooperación técnica a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), para que ayudara a poner en marcha programas gubernamentales en varias áreas estratégicas. Uno de los principales resultados de este esfuerzo fue la promulgación de la Ley No. 55 del 22 de noviembre de 1965, mediante la cual se estableció el Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y administrativa, con el Secretariado Técnico de la Presidencia como Secretaría Ejecutiva de dicho sistema, integrado por las Oficinas Nacionales de Planificación, de Presupuesto, de Estadísticas, y la creada Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP).

La ONAP fue instituida para cumplir dos funciones principales: primero, racionalizar las estructuras orgánicas y los sistemas administrativos de las instituciones del Poder Ejecutivo; y segundo, establecer un sistema moderno de Administración de personal público. Esas atribuciones le fueron ampliadas por la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la cual estableció por primera vez en el país, un estatuto laboral para todos los servidores civiles de la Administración Pública, a la vez que instituyó a la ONAP como el órgano central del sistema de Servicio Civil; o sea, que las responsabilidades de diseño y aprobación de las

estructuras orgánicas y del sistema de administración de personal, nuestro legislador las asignó a ese solo organismo.

Durante los dieciséis años que tiene de vigencia la Ley 14-91, entre los años 1991 y 2007, período durante el cual gobernaron los partidos que hoy comparten la oposición política en nuestro país, solamente se dio estabilidad incorporando al régimen de la Carrera Administrativa a 16 mil funcionarios y empleados, cantidad que representa no más de un diez por ciento de los aproximadamente trescientos mil (300,000) servidores públicos llamados a acogerse a dicho régimen.

Varias han sido las causas que han dificultado avanzar en la necesaria profesionalización de la Administración Pública dominicana, entre las cuales cabe mencionar las siguientes: **1.** La no consagración constitucional del mérito de aptitud como requisito para ingresar a la Administración Pública; **2.** El escaso nivel de desarrollo de los sectores industrial y comercial del país, que les impide absorber toda la demanda de empleos que se genera; **3.** La importancia del Estado como empleador, que ha creado el caldo de cultivo para la tradicional práctica del clientelismo, en la mayoría de los sectores estatales, principalmente en el Gobierno central; **4.** La escasa voluntad política de los Gobiernos para aplicar dicha Ley, hecho que se traduce en el poco respaldo económico y político del Poder Ejecutivo al órgano central responsable de administrar el sistema de Servicio Civil de Carrera; **5.** La no organización laboral de los servidores públicos, desaprovechándose así el ejercicio de un importante derecho consagrado en la Constitución de la República y en la propia Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Los dos gobiernos ya mencionados han tomado una serie de medidas dirigidas a avanzar en la aplicación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y con ello

contribuir a profesionalizar la Administración Pública, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes: Se han incluido en el régimen de la Carrera Administrativa más de veinte nuevas entidades, entre Secretarías de Estado, Direcciones Generales y organismos dependientes directamente del Poder Ejecutivo.

La ONAP, en su condición de órgano central del sistema de carrera de la función pública, en estos años ha realizado varias evaluaciones de servidores públicos, en las cuales calificaron y fueron recomendados para ser incorporados a la Carrera Administrativa, más de diez mil funcionarios y servidores públicos, cantidad que multiplica con creces los incorporados en los primeros diez años de vigencia de dicha Ley.

Proyectando la problemática, vemos que desde ahora y en lo por venir lo más importante del empuje y avance en la aplicación de la Carrera Administrativa que se ha experimentado en los últimos años, es que confiamos y esperamos que en lo adelante, y de acuerdo con lo dispuesto en dicha Ley, en las instituciones estatales los cargos de la Carrera Administrativa que queden vacantes, tendrán que ser cubiertos por medio de promociones internas o por vía de concursos externos. Asimismo, si el clientelismo político no continúa su intromisión, los servidores incorporados a la Carrera Administrativa permanecerán en sus respectivos cargos, de acuerdo con los resultados de la evaluación de su desempeño, que les será realizada periódica y sistemáticamente por sus superiores inmediatos.

Hay que erradicar estas burdas prácticas de clientelismo. Hay que apostar, con este nuevo proyecto de *“Ley de Función Pública”* con el que se pretenderá una clara definición y corrección categórica de nuestro marco institucional de servicio Civil, que conlleve un mejor clima organizacional entre los servidores públicos.

En este orden, pues, pensamos que es un tema de gran trascendencia porque los problemas relativos a la pobreza, a la marginalidad, a la insalubridad y a las carencias educacionales están asociados al funcionamiento de la administración pública de tal forma que en toda América Latina hoy parece una ecuación: ¿cuáles países han avanzado en el campo del desarrollo social? Pues aquellos que han logrado la cohesión social, y han logrado reducir estos males desarrollando la profesionalización del servicio público, de tal manera que hay que ver íntimamente vinculado este problema de la administración pública al problema social.

Es difícil observar como todavía no hay una cultura adecuada del servicio público, no tenemos una visión clara de lo que es función pública.

Este fundamental proceso debe generar la importancia de que haya una aplicación cada vez mas adecuada de la ley. Hay cosas que están en nuestras manos y que deberíamos eliminarlas ya, comencemos por las más aberrantes de todas, que son las “botellas”, es decir, en el Estado no debería existir una sola “botella” en la Administración Pública.

Las naciones que avanzan son aquellas donde se respetan las reglas de juego y que tienen un sector público eficaz, con tranquilidad en su ambiente laboral a la vez que respetado por todos los partidos políticos, los servidores públicos y los gobiernos. Mucha gente en nuestro país cuando se plantea prácticas o leyes que son propias de sociedades desarrolladas dicen “Ah, pero es que esos son países desarrollados, por eso están organizados”. Realmente es lo contrario, los países que se han desarrollado, lo han hecho porque están organizados, no es que estén organizados porque se desarrollaron primero, sino que son desarrollado porque hay un proceso social e institucional que es el que permite ese desarrollo, de tal

manera que si no nos arrimamos a ese proceso de organización institucional y de modernización institucional nos veremos abocados a la debacle social, truncando el sueño del desarrollo de nuestra nación.

Es indispensable que la Ley, a través de la cual el Estado garantiza la estabilidad laboral, debe adecuarse a nuestra realidad socioeconómica que, al ser aplicada traiga consigo el desarrollo de la misma, para tal efecto, es necesario que la Ley en mención garantice el equilibrio del ejercicio de los derechos y obligaciones del empleador y del trabajador, sancionando el incumplimiento según corresponda, garantizando la producción y productividad eficientes en beneficio del desarrollo socioeconómico para alcanzar la paz social.

El hombre tiene derechos y obligaciones para consigo mismo y para con la sociedad, entonces se debe desplegar esfuerzo físico e intelectual en beneficio de sí mismo y de la sociedad. La sociedad y el Estado deben garantizarle a través de mecanismos socio-económicos y jurídicos que permiten eliminar el desempleo y subempleo.

Y un punto fundamental de este proceso de organización institucional es la regulación de los recursos humanos. Ningún país se ha desarrollado sin una Administración pública eficiente y pulcra y que no esté regulada de manera apropiada. Esto es clave, ya que realmente mientras no resolvamos este problema, no podremos seguir hablando de desarrollo y será juego de niños o una ilusión, la administración pública profesionalizada.

Esta nueva Ley se propone ir al meollo y enmendar algunos errores y puntos neurálgicos de la administración pública, de tal manera que la aprobación de ésta y

su posterior implementación constituyen un verdadero reto para nuestra clase política y un reto como país para podernos hacer competitivos y enquistarnos en la tan palabreada modernidad. Es clara la necesidad de reformar la ley 14-91 con el Anteproyecto de Ley de Función Pública, para que nuestro clima organizacional no se vea afectado cada cuatro años por los cambios políticos, pero al mismo tiempo tenemos que reconocer que necesitamos que esta ley se dé en un marco de un diálogo nacional con la más amplia participación ciudadana.

RECOMENDACIONES

Cumplidos más de tres lustros de haberse promulgada, aprobada y difundida la ley 14-91, sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa, las energías prodigadas para que se aplique su trascendente contenido han sido titánicas, bríos que no han sido paralelos con los anhelados y ambicionados logros, forzando a preocuparnos sobre las causas que han empantanado e imposibilitado el perfeccionamiento técnico y científico de este importante sistema de gestión de recursos humanos.

Al respecto, estas razones incidentes, que son muchas, son inseparables de la misma ley, pero acusan inexactitudes expresas en contradicciones e incoherencias que limitan el avance en la profesionalización y desarrollo del personal estatal.

Es esta creencia que nos motiva e impulsa a plantear las siguientes recomendaciones, esperando con ello participar con una humilde o significativa contribución:

1. La creación de una nueva, coherente, incluyente, justa, racional y respetada Ley que establezca el objeto, el fin y el sujeto del Servicio Civil y Carrera Administrativa, requiriendo del consenso de las fuerzas políticas y sociales comprometidas a garantizar su consumación;
2. Una implementación más amplia del Servicio Civil y Carrera Administrativa, para que todos los servidores públicos, sin excepción, puedan aspirar a la permanencia y ascensos en el cargo como reconocimiento a su capacidad y preparación, sin que los vaivenes de la inestabilidad en el empleado público afecten el buen clima laboral.

3. La ejecución de programas de acción o logro de objetivos a cumplirse a corto, mediano y largo plazo, que a su vez serían uno de los elementos básicos para la evaluación del servidor público;
4. La creación y aplicación de un programa constante de capacitación y evaluación del servidor público, que lo colocará en condiciones de administrar servicios públicos con eficiencia, que es lo que el país y la ciudadanía necesitan.
5. La conversión de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) en Secretaría de Estado para reposicionarla jerárquica e institucionalmente como órgano rector de la función pública y rediseño de su estructura.
6. Con respecto a los despidos en las instituciones del Estado, hay que reconocer que no sólo son consecuencia del cambio de mando de las autoridades, éstos también tienen que ver con la falta de visión de futuro de algunos empleados, que amparados en la estabilidad laboral o en sus contactos y afinidad con ejecutivos prominentes hicieron poco esfuerzo para actualizarse y capacitarse permanentemente y para optimizar sus competencias profesionales, ya que sin estas condiciones es difícil ser miembro del tren de la carrera administrativa. Esa actualización permanente es una condición clave para mantener un empleo. Además, todo servidor público debería esforzarse por mantener un *marketing* personal que favorezca un comportamiento asertivo y relaciones interpersonales positivas a todo nivel, que proyecten confianza, lealtad y compromiso en su equipo de trabajo y ante sus superiores.

7. Como psicólogos organizacionales, esperamos que este Anteproyecto de Ley, el cual ha sido presentado en vistas públicas, y que nos luce que afianzaría definitivamente nuestro Sistema Civil y Carrera Administrativa, de manera que los servidores públicos no se vean en el desasosiego que cada cuatro años los hace presa de la inseguridad, angustia y estrés, situaciones que inducen en ellos un bajo rendimiento.

BIBLIOGRAFIA

AMARO GUZMÁN, Raymundo. *Introducción a la Administración Pública*. Libros de MacGraw-Hill, editado en Programas Educativos, S.A., M

_____, *Derecho y práctica de la función pública*. Editorial Tiempo, S.A., Santo Domingo, R.D. 2000.

_____. *Responsabilidades en la administración pública*. Editora Punto Mágico, Santo Domingo, R.D., 2006

ARELLANO, David (et al). *Retos de la profesionalización de la función Pública*. Editorial Texto, S.A., Venezuela, 2003.

BLUM, M. y NAYLOR, J. *Psicología Industrial*. Ed. Trillas, 2ª. Edición. México, 1992.

CAMPILLO PÉREZ, Julio Genaro. Publicaciones ONAP-UASD, 1995. Volumen IX. *Constitución Política y Reformas Constitucionales 1492-1844*.

DE LA CRUZ HERNÁNDEZ, Mariza, MAP. *La ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: reforma y aplicación*. Mesas de búsqueda de consenso para la implementación de la ley de servicio civil y carrera administrativa. Santo Domingo: ONAP, 2005. 121p.

HERNÁNDEZ E., José María. *Servicio Civil y Carrera Administrativa*. Exposición presentada en el Primer Seminario sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa, realizado por la ONAP el 14 de enero de 1981.

JÁCOME MARTÍNEZ, Dr. José María. Colección Estudios Administrativos No. 7, Publicaciones ONAP, 1981. *La Evolución de la Administración Pública en los países en Desarrollo y el Caso de la República Dominicana*.

MARTÍNEZ APONTE, Ramón. *Servicio Civil y Carrera Administrativa*. Discurso pronunciado en el Primer Seminario sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa, realizado por la ONAP el 14 de enero de 1981.

MELITÓN RODRÍGUEZ, Víctor. *Conferencia magistral*. En Internet: http://html.rincondelvago.com/administracion-de-personal_evolucion.html

MONTERO, Gregorio. *Para un ejercicio ético de la función pública*. Publicaciones ONAP-PARME. Santo Domingo, R.D., 2007.

_____. *El servicio civil de carrera en Centro América y el Caribe: caso República Dominicana*. En Internet: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047433.pdf>

MORALES YORDAN, Jorge. *El servicio civil en el Caribe*. Editora Taller, Santo Domingo, R.D., 1990

_____. *El servicio civil dominicano*. Editora Taller, Santo Domingo, R.D., 1993.

NÚÑEZ COLLADO, Agripino. *Servicio Civil y Carrera Administrativa*. Discurso pronunciado en el II Simposio sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa, realizado por la ONAP el 29 de febrero de 1981.

PEIRO, José MI; *Psicología de la organización*; UNED (1991). Oficina internacional del trabajo; *Factores psicosociales en el trabajo: Naturaleza, incidencia y prevención*. O.I.T. (1986).

SCHEKER ORTIZ, Luis [et al] Mesas de búsqueda de consenso para la implementación de la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Santo Domingo: ONAP, 2005. 121p.

SCHULTZ, D. P. *Psicología Industrial*. 3ª. Edición, McGraw-Hill. México, 1988.

TRECHERA, J. S. (2002) *Como gota de agua. La Psicología aplicada a las organizaciones*. Editorial Desclée de Brouwer. España.

WIESE DELGADO, Carlos. *Prioridad de la reforma de la Administración Pública*. Publicaciones ONAP, Santo Domingo, R.D., 1998.

ZEPEDA HERRERA, Fernando. (2003) *Introducción a la Psicología. Una visión Humanista*. Segunda edición. Pearson Education. México.

LEYES Y DECRETOS

Ley No. 14-91, sobre *Servicio Civil y Carrera Administrativa de República Dominicana*, del 20 de mayo de 1991, y el Reglamento para su aplicación No. 81-94. G.O. 9879.

Ley No. 55, del 22 de noviembre de 1965 que instituye el Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa, Gaceta Oficial No. 8959, de fecha 30 de noviembre de 1996.

Ley No. 120-01, que instituye el Código de Ética del servidor público, de fecha 13 de junio de 2001. Promulgada el 20 de julio de 2001. Ediciones Jurídicas Trajano Potentini. Impresora Soto Castillo, S.A., Santo Domingo, R.D., 2001

Decreto No. 75-99, de fecha 24 de febrero de 1999, que incorpora a la Carrera Administrativa varias Secretarías de Estado y sus dependencias.

Decreto No. 1282-00, de fecha 8 de diciembre de 2000, que incorpora a la Carrera Administrativa varias Secretarías de Estado y sus dependencias institucionales.

Decreto No. 1185-01, de fecha 14 de diciembre de 2001, que incorpora a la Carrera Administrativa varias Secretarías de Estado y sus dependencias.

PUBLICACIONES ONAP

Reforma del Estado No. 3, Publicaciones ONAP, 2005. *Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su reglamento de aplicación*. Santo Domingo, R.D.

Reforma del Estado No. 4, Publicaciones ONAP, 1996, Volúmenes I y II. **Manual general de cargos civiles clasificados del poder ejecutivo**. Santo Domingo, R.D.

Publicaciones ONAP. **Anteproyecto de Ley de Función Pública**. Sustituiría la Ley 14-91, del 20 de mayo de 1991, de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Impreso en Cybercolor Print Center, Santo Domingo, R.D., 2007.

Publicaciones ONAP. **Instructivo para la incorporación de los actuales funcionarios y empleados civiles del Poder Ejecutivo a la Carrera Administrativa**. Editora Lozano, S.A., Santo Domingo, R.D., 2006.

DIARIOS Y REVISTAS

Periódico El Caribe, miércoles 4 de julio 2007.

Diario HOY: **Sólo 10% gobierno pertenece a la carrera administrativa**. Artículo redactado por María Isabel Soldevila. Publicado el 21 de julio de 2006. Santo Domingo, R.D.

Diario Libre. **El cargo público**. Lunes 4 de junio 2007. atejada@diariolibre.com

Diario Libre. **Servicio público**. Lunes 28 de mayo, 2007. www.diariolibre.com

El Nuevo Diario. **Urge ley de Servicio Civil Municipal**. Artículo publicado por María Haydée Brenes Flores el 10 de marzo de 2002. Managua, Nicaragua.

Revista Mercado. **Carrera Administrativa: la revolución de la ONAP**. Entrevista realizada a Ramón Ventura Camejo, director de la ONAP. Santo Domingo, R.D., 2005

WEB SITE / INTERNET

Web Page ONAP : <http://www.onap.gov.do/intro/civil.html>

<http://www.finjus.org.do.do/Imp.Aspex?ListId=328>. **Refundar la función pública**. Carlos Villaverde Gómez, director de Proyectos FINJUS. 4 de mayo, 2007

Enciclopedia digital: Wikipedia.