

Servicio civil dominicano: una experiencia que el Caribe debe considerar

Licda. Donatila Germán Pérez (Coordinadora del Panel)
Ex-Directora
Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP)

Panelistas

Licda. Fanny Bello Dotel
Enc. Dpto. Auditoría y Gestión de Recursos Humanos, ONAP

Arq. Virna Lissi Peña Mustafá
Enc. Dpto. de Desarrollo Organizacional, ONAP

Licda. María del Carmen Lugo Peña
Enc. Dpto. de Reclutamiento, Selección y Evaluación de Personal, ONAP

Dra. Mariza De la Cruz Hernández
Enc. Dpto. de Relaciones Laborales, ONAP.

**I. ORIGEN, ALCANCE Y FUNDAMENTO LEGAL DEL SERVICIO CIVIL
DOMINICANO**

La Administración del Personal Público del Gobierno Central en la República Dominicana se rige por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa Núm. 14-91 del 20 de mayo de 1991, su Reglamento de Aplicación Núm. 81-94, del 20 de marzo de 1994 y otras disposiciones complementarias.

Dentro de todo el contexto de la Ley conviene precisar los conceptos de Servicio Civil y Carrera Administrativa. El primero, Servicio Civil, representa el régimen estatutario de Derecho Público, regulador de las relaciones de trabajo entre el Estado y todos los integrantes de la Administración Pública, salvo las exclusiones previstas por el Art. 2 de la Ley, como las instituciones castrenses y otros órganos del Estado regulados por leyes especiales. Sus disposiciones son de aplicación inmediata a partir de su promulgación. El segundo, Carrera Administrativa, tiene por objetivo la profesionalización y tecnificación de la gestión gubernamental y su aplicación es gradual.

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

Como órgano central del Servicio Civil es instituido la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), creada por la Ley No. 55 del 22 de noviembre de 1965, dentro del Sistema Nacional de Planificación Económica, Social y Administrativa. El Reglamento, complementando las disposiciones de dicha Ley, le confiere, además, la función de coordinar el proceso de reforma administrativa del sector público.

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento de Aplicación regulan todos los sistemas y subsistemas de la administración del personal público, tales como reclutamiento y selección, clasificación y valoración de cargos, adiestramiento, evaluación y calificación de personal y régimen de lo contencioso-administrativo. Podría afirmarse que dichos textos recogen los más

avanzados principios y sistemas de la moderna gestión de recursos humanos en la Administración del Estado.

Las disposiciones de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa alcanzaron su mayor vigencia a partir del mes de febrero del año 1999, fecha en la cual el Presidente de la República dicta el Decreto Núm. 75-99, que declara de alto Interés Nacional la Implantación con todo su rigor de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa e incorpora a dicha carrera a siete Secretarías de Estado y sus dependencias.

A partir de entonces se inició el proceso de fortalecimiento de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), y a desarrollar los instrumentos técnicos que harían posible la implantación de los sub-sistemas técnicos de gestión de personal necesarios para el proceso de incorporación de servidores, actualmente amparados en el régimen de Servicio Civil, a la Carrera Administrativa.

El Decreto Núm. 24-2000 del 26 de enero del 2000 constituye otra pieza clave en el Sistema Integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa, al establecer un Régimen de Selección de Personal Ingresante a la Administración Pública no comprendido en la Carrera Administrativa.

La Ley 14-91, de Servicio Civil y Carrera Administrativa, su Reglamento de Aplicación 81-94 y las demás disposiciones referidas, se complementan con los Instructivos procedimentales emanados de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), en su calidad de órgano rector del Sistema.

El Régimen de Servicio Civil cubre los funcionarios y empleados de todos los niveles jerárquicos, desde el Mensajero hasta el Secretario de Estado.

Son aspectos del Servicio Civil: el régimen ético y disciplinario; las licencias y permisos; los salarios e incentivos; el pago de indemnizaciones económicas; el adiestramiento y desarrollo del personal; las vacaciones; el derecho a organización y el recurso contencioso-administrativo.

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

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

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

- a) Los Secretarios y Sub-Secretarios de Estado, Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo, Contralor General de la República, Embajadores, titulares de organismos autónomos y descentralizados del Estado, y otros de jerarquía similar o de alta confianza del Presidente de la República, y de los altos ejecutivos de las instituciones públicas;
- b) Los Directores Nacionales y Generales, y los Sub-Directores;
- c) Los Administradores, Sub-Administradores, Jefes y Sub-Jefes, Gerentes y Sub-Gerentes, 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 esté prevista por Ley; y

g.Los Servidores Civiles del Poder Ejecutivo con atribuciones de alta dirección, administración y asesoría.

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

a) Ser dominicano;

b.Estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos;

c.Estar en buenas condiciones física y mental;

d.Poseer capacidad para el buen desempeño del cargo;

e.Que las funciones a desempeñar no sean incompatibles con otros deberes bajo la responsabilidad del interesado;

f.No haber sido condenado a pena aflictiva o infamante, ni estar bajo acción de la justicia represiva;

g.No haber sido destituido de un cargo público o privado por causa deshonrosa;

h.Tener la edad legalmente exigida, en cada caso;

i.Ser nombrado regularmente por autoridad competente, juramentarse y tomar posesión del cargo, conforme a lo dispuesto por la Constitución y las leyes;

j.Haber observado una buena conducta pública y privada.

Para ingresar al Servicio Civil y en atención a lo dispuesto en el literal (d) del Art. 19 de la Ley, citado anteriormente, los aspirantes a ingresar a la Administración Pública deberán agotar el proceso de evaluación establecida en el Decreto Núm. 24-2000 del 26 de enero del 2000.

El Servicio Civil establece los instrumentos jurídicos y administrativos que sirven de base al desarrollo integral de los recursos humanos y la eficiencia de los servicios públicos, como es la racionalización de la organización estructural y procedimental de las instituciones públicas y los sistemas técnicos de gestión de recursos humanos.

La Ley en su Art. 2, excluye de su ámbito de aplicación los funcionarios siguientes:

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

b.El personal de los organismos que están adscritos a dichos poderes;

c.Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, así como el personal civil de carácter técnico y administrativo al servicio de dichas instituciones;

- d.El personal que compone los cuerpos de investigación secreta y seguridad del Estado y sus auxiliares;
- e.El personal perteneciente a organismos paramilitares y parapoliciales existentes o que pudieran crearse, tales como: los de policía bancaria, 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 permanente;
- g.El personal contratado para la realización de una obra o un servicio determinado, o que tenga carácter temporero;
- h.El personal dirigente y subalterno de las empresas públicas propiedad del Estado, de las empresas de economía mixta, y otros organismos similares a los anteriores por su conformación jurídica, administrativa y económica;
- i.El personal de los organismos autónomos y municipales del Estado;
- j.Cualquier otro personal que, en sentido estricto, no dependa directamente del Poder Ejecutivo, y que, en virtud de ésta u otras leyes, queden excluidos del sistema de Servicio Civil.

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

Los requerimientos de capacidad para ambas situaciones, ingreso al Servicio Civil y a la Carrera Administrativa son dados por el Manual de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, o por los Manuales Sectoriales correspondientes.

En este aspecto existe una condición especial para el ingreso a la Carrera Administrativa, diferente al acceso a una posición perteneciente al Servicio Civil, puesto que el candidato debe demostrar a través de concursos de libre competición, que posee los méritos personales.

El principio de libre acceso a la Administración Pública puede considerarse como la piedra angular de un régimen estatutario de la función pública. Si revisamos nuestros anales histórico-jurídicos lo encontramos en el Acta Constituyente de 1821 y en la propia Constitución del 6 de noviembre de 1844. No obstante, a partir de la primera enmienda constitucional de 1854, este principio dejó de ser materia constitucional.

Este principio es consagrado en el Art. 55 del Reglamento 81-94 al disponer: "Todo dominicano tiene libre acceso a la Administración Pública, de acuerdo con sus méritos personales".

El Art. 31 de la Ley y el Art. 59 del Reglamento establecen los requisitos de ingreso a la Carrera Administrativa, además de cumplir con los de ingreso al Servicio Civil:

- 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.

La Ley y el Reglamento han previsto a favor de los empleados y funcionarios

incorporados en la Carrera Administrativa, que hayan obtenido evaluación del desempeño satisfactorio, los incentivos siguientes:

Incentivos adicionales a la remuneración

Reingreso a cargo de carrera a empleados que están ocupando transitoriamente cargo de libre nombramiento

Derecho a reingreso a un régimen de Carrera por supresión de cargo

Estabilidad en el cargo

Derechos a evaluación periódica de los méritos

Ascensos

Aumentos de sueldos por méritos

Bonificación para disfrute de vacaciones (50% del salario)

Licencias hasta por dos (2) años para realizar estudios

Permisos diarios para cursar estudios.

II. EL SERVICIO CIVIL DOMINICANO EN EL CONTEXTO DEL CARIBE INSULAR.

El Caribe, como la fisonomía de sus pobladores, ofrece una gama de sistemas para la administración de sus recursos humanos públicos con niveles de desarrollo muy diferenciados, pero con un gran número de problemas comunes.

Como apunta el Dr. Jorge Morales Jordán extinto e ilustre pensador, maestro de maestros en esta materia, en el Caribe:

"Es obvio que la creciente interdependencia de las naciones y las distintas regiones del mundo aumenta ese grado de relación recíproca que se hace más y más necesario. Los recientes ejemplos de Europa demuestran, sin lugar a dudas, que es fundamental el estar familiarizado con las instituciones básicas de todos los países que constituyen una región, si es que se quiere derivar el mayor beneficio que esa vecindad inherentemente provee. Los tratados de cooperación regional, las posibles funciones de entidades distintas, los crecientes canales de comunicación entre los pueblos, son todos ejemplos de lo fundamental que es para nosotros el saber lo que hacen los demás para mejorar nosotros nuestro propio quehacer y ayudar a otros a que mejoren el suyo."

Al analizar las experiencias regionales en la administración de personal público, nos atrevemos a afirmar que sólo un sistema de personal en base al mérito podrá garantizarle al ciudadano que el servicio público está en manos de personas que cuentan con un grado suficiente de calificación para brindar el nivel de servicio que el usuario espera y al que tiene un legítimo derecho.

Hay un evidente desequilibrio en el nivel de desarrollo alcanzado en la administración de los recursos humanos públicos en los países del Caribe Insular, debido fundamentalmente a la incidencia del desarrollo histórico, político y cultural, influenciado por los continuos ataques por parte de naciones europeas que veían en la posesión de las islas del Caribe un modo de debilitar a España, y posteriormente por Estados Unidos.

Adhiriéndonos al pensamiento de Gladstone C. Mills(1) en todos los países del Caribe la administración pública ha sido influida por dos características históricas: "los siglos de esclavitud y el sistema de plantaciones y el gobierno colonial"

Estas han dejado profundas impresiones psicológicas y han conformado una herencia de actitudes y de patrones de conducta que han perdurado desde hace más de un siglo y medio después de la emancipación, ya en plena era independiente.

Una característica significativa derivada de este trasfondo sociológico e histórico, es el acondicionamiento cultural que ha llevado a la toma de decisiones no participativas, expresada en el síndrome de la centralización excesiva y en una renuencia a delegar, en varias áreas de los quehaceres administrativos públicos. Hay implicaciones para la gerencia de los recursos humanos en la medida en que se imponen serias limitaciones en el desempeño eficaz de los departamentos y agencias.

En relación a las tendencias actuales en la administración de recursos humanos, ha habido muchos debates e informaciones publicadas, evidenciándose la necesidad de reformas urgentes.

La necesidad de reforma ha sido motivada en gran parte por la presión económica en el sector público, que ha aumentado la demanda para mayor eficiencia y mejor calidad en la prestación de los servicios públicos. Cambios al planteamiento a la GRH han sido alentados también por la necesidad de esforzar la responsabilidad gerencial; mayor demanda para más transparencia en relación al gasto público; los cambios en el mercado laboral y la necesidad para el servicio público para quedar como patrono competitivo.

Las tendencias en el proceso de reforma han enfocado las siguientes áreas:

- 1.Descentralización de responsabilidad de GRH desde las agencias centrales a los departamentos y agencias de línea.
- 2.Delegación de responsabilidad para gerenciar los recursos humanos dentro de las agencias o departamentos de línea.
- 3.Cambios de las directrices políticas que enfatizan estándares básicos y buenas prácticas, más que los controles en detalle.
- 4.Más flexibilidad con respecto al pago, empleo y los sistemas de contratación de personal.
- 5.Capacitación y desarrollo; éste se enfoca sobre las medidas para construir mejor las demandas de programas.
- 6.Las medidas de la reducción de costo en forma de la reducción en las plantillas de empleados y los esfuerzos para producir mejoría en la eficiencia.

Los países del Caribe insular, en alguna medida han tomado la decisión de mejorar la gestión de los recursos humanos y vemos cómo en Puerto Rico la OCAP se convierte en una oficina de Asesoría Laboral y Administración de Recursos Humanos, con un modelo de funcionamiento totalmente descentralizado; la República Dominicana lleva a cabo un programa intenso de incorporación de servidores públicos del régimen de Servicio Civil a la Carrera Administrativa, previo proceso de evaluación; Cuba fortalece su sistema de capacitación con la proyección de crear una escuela de Administración Pública; Jamaica, a través de su programa de Reforma Administrativa, mejora las condiciones de trabajo de los servidores públicos para retener a los del servicio civil y para atraer trabajadores calificados, y San Vicente y las Granadinas posee planes para introducir un nuevo sistema de evaluación del desempeño que se basará en el mérito y la capacidad del individuo,

según estándares, para ascensos, nombramientos y aumento salarial.

En los capítulos siguientes narraremos las experiencias en el proceso de implantación del Sistema Integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa dominicano, con el objetivo de que las mismas sean tomadas en cuenta por aquellos países del Caribe en el plan de mejoramiento de sus respectivos sistemas de gestión de personal público.

II. IMPLANTACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

La Carrera Administrativa dominicana entra plenamente en vigor en el mes de octubre del año 1999 con la incorporación del primer grupo de servidores públicos, habiéndose incorporado a la fecha alrededor de dos mil empleados.

3.1 FASE PREPARATORIA DE LAS ENTIDADES INCORPORADAS:

El proceso de incorporación de servidores públicos, además de los dispositivos de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, se orienta con el Instructivo de Incorporación de Empleados a la Carrera Administrativa, el cual establece una fase preparatoria de las instituciones incorporadas consistente en:

- a) Realización de la Auditoría o Diagnóstico de la Función Pública y de la Organización.
- b) Fortalecimiento de las Oficinas de Personal de las instituciones incorporadas y establecimiento de técnicas de personal, y en especial el Registro, Control e Información de Personal, en caso de no estar desarrollados.
- c) Evaluación de la estructura organizativa a partir del análisis de los procesos básicos y en función de la misión, objetivos y estrategias organizacionales y presentación de propuesta de rediseño organizacional.
- d) Emisión Resolución u Orden Departamental aprobatoria de los cambios estructurales aprobada por el Titular de la entidad incorporada y refrendada por el (la) Director (a) de la ONAP.
- e) Rediseño de la estructura de cargos en función de los cambios estructurales propuestos y sobre la base del Manual de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, aprobado mediante Decreto Núm. 586-96 de fecha 19 de noviembre de 1996, en proceso de actualización.
- f) Determinación de los cargos de carrera y emisión de la Resolución aprobatoria.

3.2 PROCESO GENERAL DE INCORPORACIÓN:

El proceso general de incorporación de los servidores públicos, una vez es agotada la fase preparatoria de las instituciones, es el siguiente:

- 1° Determinación del personal que califica, en base a la antigüedad para optar por un puesto de carrera.
- 2° Verificación y evaluación de los expedientes de personal.
- 3° Aplicación de pruebas psicométricas y técnicas.
- 4° Evaluación del Desempeño del servidor, por parte del supervisor y su autoevaluación.

5° Examen médico.

6° Comprobación de requisitos por parte de la Comisión Ad-Hoc de Incorporación.

7° Acto de Incorporación.

Los servidores públicos incorporados a la Carrera Administrativa reciben un Título que lo acredita como "Servidor de Carrera Administrativa" en un acto público; luego pasa a formar parte del Registro de Servidores de Carrera.

IV. AUDITORÍA A LA GESTIÓN ORGANIZATIVA Y DE PERSONAL PÚBLICO.

Con la finalidad de conocer la situación organizativa y de la función de personal de las instituciones incorporadas al régimen de Carrera Administrativa, la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) diseñó un procedimiento que permite conocer sobre el nivel de aplicación de los distintos subsistemas de personal, la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y la situación organizativa de las instituciones incorporadas. Sobre la base de la información obtenida se realiza el diagnóstico correspondiente, conteniendo las recomendaciones que habrán de instrumentarse como requisito previo al proceso de incorporación a la Carrera Administrativa.

Las acciones, por lo regular, incluyen el fortalecimiento de las oficinas de personal con la dotación de personal calificado; equipamiento, redefinición de la estructura de cargos y desarrollo de los subsistemas técnicos de gestión de personal, todo ello, enmarcado en la normativa jurídica emanada de la ONAP.

Las auditorías constituyen la fuente de información primaria para determinar si la entidad debe efectuar cambios radicales en su estructura organizativa o si simplemente se harán recomendaciones para su mejoramiento.

El procedimiento de auditoría de gestión administrativa es un mecanismo que promueve el intercambio de ideas y opiniones con el personal de la institución sujeto del proceso, pues el diagnóstico resultante se discute con el personal involucrado en la ejecución de las actividades y posteriormente se remiten las conclusiones al titular de la entidad.

La fase de seguimiento a la implementación de las recomendaciones es un medio que permite determinar el nivel de cumplimiento de las recomendaciones. Existe un programa de auditoría que guía la actuación del Departamento, el cual incluye los planes de capacitación del personal responsable de la gestión de personal y que se involucra en las actividades de desarrollo administrativo.

La efectividad del sistema de auditoría y seguimiento a la gestión administrativa de las entidades públicas descansa en la capacidad de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) de emitir resoluciones en esta materia, cuyo cumplimiento es obligatorio para los organismos del Gobierno Central.

V. RACIONALIZACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS ORGÁNICAS Y DE CARGOS.

Una de las fases que se agotó en la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), en las instituciones incorporadas a la Carrera Administrativa, es la revisión de las estructuras organizativas y de cargos sobre la base de los resultados de las Auditorías de Gestión, para crear una base sólida y coherente que facilite la

implantación y el posterior seguimiento al Proceso.

La necesidad de agotar esta fase en el proceso lo determinó el crecimiento desordenado de la Administración Pública en términos de sus estructuras organizativas, el cual adoptó diseños sobredimensionados de unidades y de cargos que entorpecen la vigencia de estructuras flexibles y clases de cargos amplias, acorde con las corrientes de la época.

El procedimiento para la revisión de las estructuras orgánicas y de cargos tiene por objetivo la racionalización de las actividades a cargo de las diferentes dependencias estatales, incorporadas a la Carrera Administrativa. La metodología incluye, en primer término, la revisión de la misión institucional, a partir de un ejercicio de visión por parte de sus funcionarios y empleados. Con el propósito institucional redefinido, se efectúa la evaluación del aspecto estructural sobre la base del estudio de la revisión de los procesos básicos que generan los principales servicios ofrecidos por la dependencia.

Una vez redefinidos los procesos, en función de la evaluación de la misión institucional, se establece la nueva estructura organizativa, así como los cargos que habrán de integrar sus diferentes unidades.

La redefinición de la estructura de cargos se orienta en el Manual General de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, modificado. Las clases de cargos son rediseñadas tomando en cuenta criterios como la flexibilidad, la multifuncionalidad y amplitud de tareas. Los requisitos educacionales han sido elevados para procurar un mayor nivel de profesionalidad en el desempeño de las tareas.

La redefinición de estructuras orgánicas y de cargos es un proceso que involucra un equipo técnico de la institución sujeto del cambio, lo que garantiza la implantación de las recomendaciones y la aceptación por parte de sus dirigentes.

Todo el proceso de reformas es oficializado a través de resoluciones u órdenes departamentales del Secretario de Estado del sector de que se trate, avalada por las Dirección de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP).

El Departamento de Auditoría y Gestión de Recursos Humanos da seguimiento a la implantación de las recomendaciones.

VI. EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA LA INCORPORACIÓN A LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

La Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa establece en su Artículo 42 que "los actuales empleados amparados en nombramientos regulares, que ocupan cargos permanentes incluidos en la Carrera Administrativa, tendrán la oportunidad de ingresar gradualmente a ésta, previa comprobación de sus méritos, mediante pruebas o evaluaciones de sus servicios y conducta, en la medida en que el Poder Ejecutivo disponga las facilidades financieras y las reglamentaciones específicas de organización de la Carrera Administrativa en las entidades donde aquellos prestan servicios."

El decreto 75-99, del 24 de febrero de 1999 declara de alto interés nacional la implantación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, quedando incorporadas a la misma la Secretaría de Estado de la Presidencia, los Secretariados Administrativo y Técnico de la Presidencia, incluyendo sus dependencias, las Secretarías de Estado de Trabajo y de Relaciones Exteriores, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República.

Para tales fines, se elaboró el Instructivo de Incorporación de Empleados a la

Carrera Administrativa, con el objetivo de orientar las acciones de incorporación de los actuales servidores públicos, mediante un proceso transparente, igualitario, que garantizara la competencia e idoneidad de los empleados que disfrutarían de la estabilidad y permanencia en sus puestos de trabajo, de ascensos y promociones basadas en el mérito personal, indemnizaciones por despidos injustificados, etc.

Conociendo que los actuales empleados públicos no han sido vinculados a sus puestos a través de un procedimiento científico de selección, ideamos realizar un proceso de evaluación que iniciaría con la aplicación de pruebas psicométricas: una de personalidad que determinaría si los empleados evaluados cumplían con las características de personalidad que exigía el perfil del puesto que desempeñaban y una prueba de inteligencia general para determinar la capacidad intelectual, habilidades para pensar lógicamente, para resolver problemas y tomar decisiones oportunas.

Otra de las fases de evaluación sería la aplicación de pruebas técnicas y de esta forma determinar los conocimientos específicos, generales y técnicos, necesarios para desempeñar adecuadamente el puesto de carrera.

Finalmente, se evaluaron los méritos de trabajo y conducta de cada empleado, así como el alcance de metas y compromisos adicionales a los deberes fijos, en el período de los últimos doce (12) meses. Se utilizaron formularios para cada grupo ocupacional: para los grupos III, de Profesionales y Técnicos y grupo IV de Dirección y Supervisión; además de la evaluación del supervisor, se incluyó la autoevaluación con la finalidad de cruzar ambas informaciones y determinar la objetividad y legitimar el proceso evaluatorio.

Cada fase de evaluación tenía un valor en puntos, la sumatoria de todas las fases sería igual a cien (100) puntos.

Se estableció una puntuación mínima requerida, de setenta (70) puntos, que determinaría el ingreso o no a la Carrera Administrativa; aquellos empleados que obtuvieron de sesenta y cinco (65) puntos hasta sesenta y nueve (69) puntos ingresarían a la Carrera Administrativa de manera condicionada. Estos tendrían que someterse a un proceso de adiestramiento y capacitación y al transcurrir seis (6) meses, ser evaluados en su desempeño por el superior inmediato.

En estos momentos estamos en la etapa de preparación de los Talleres para realizar el proceso de evaluación del desempeño de esos servidores que no completaron los setenta (70) puntos en su evaluación. Al cumplirse un año de incorporados, se hará la evaluación de los demás servidores de carrera.

Los resultados del proceso de evaluación de servidores públicos para su ingreso a la Carrera Administrativa, nos llevaron a solicitar al Poder Ejecutivo la emisión de un Decreto Presidencial para establecer un régimen de selección de personal ingresante a la administración pública y al efecto, se emitió, en el mes de enero del año 2000. Este régimen garantizaría que todo aspirante a ingresar a la administración pública, en el ámbito del Servicio Civil, deberá ser sometido a un proceso de evaluación de méritos. Cuando dicho funcionario esté en derecho de ingresar a la Carrera, sólo habrá que complementar el proceso evaluatorio.

VII. ESTRATEGIAS DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

A continuación citaremos las estrategias que hicieron posible la implantación de la Carrera Administrativa en la Administración Pública dominicana:

1° Desarrollo y actualización del Marco Normativo.

Como expresamos anteriormente, nuestro país cuenta desde el año 1991 con una Ley de Servicio Civil, que tiene la característica de "Ley Marco o Cuadro", reglamentada posteriormente en el año 1994.

La misma establece una gradualidad en su implantación, habiéndose incorporado solamente el sector financiero del Estado por disposiciones de la Ley 14-91, no obstante el Ejecutivo facilitó incorporar a otros sectores e instituciones considerados prioritarios.

A los fines de que el impacto de retomar la implantación del Sistema Integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa en el sector público fuera mayor, y ante la necesidad de retener el personal técnico al servicio de entidades estratégicas del Gobierno, consideramos oportuno gestionar la emisión de un Decreto Presidencial que ampliara la cobertura de la Carrera y permitiera la introducción de estrategias que garantizaran el éxito del proyecto.

Fueron éstas:

Declarar de alto interés nacional la implantación con todo su rigor de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Ampliar el alcance de implantación de la Carrera Administrativa a 7 Secretarías de Estado.

Priorizar la implantación de los grupos ocupacionales III y IV. (Profesionales y Técnicos y Dirección y Supervisión respectivamente)

Incorporar a la Carrera a todos los Encargados de Personal de las instituciones del sector público, previa evaluación de méritos.

Disponer que todo nuevo órgano de derecho público quede incorporado a la Carrera Administrativa.

Diseño e implantación de los Sub-Sistemas Técnicos de Gestión de Personal en todos los organismos del Gobierno Central.

Lanzamiento del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

En el marco de las estrategias citadas precedentemente, iniciamos el plan de fortalecimiento del marco normativo con el diseño y edición de los Instructivos procedimentales para la aplicación de los sub-sistemas técnicos de gestión de personal y los que fueron necesarios para orientar el proceso de implantación de la Carrera Administrativa, facultad atribuida a la ONAP por la Ley de Servicio Civil y su Reglamento de Aplicación. Adoptamos un formato ágil y sencillo, que garantizara la fácil comprensión de los usuarios.

Los Instructivos elaborados fueron:

a) Instructivo de Incorporación de Empleados a la Carrera Administrativa:

Con el objetivo de orientar las acciones de incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa, señalando con claridad y sencillez el procedimiento a ser aplicado por la ONAP y las Oficinas de Personal de las instituciones incorporadas.

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

Para establecer la plataforma organizativa necesaria para dar vigencia a un modelo de gestión de personal de Carrera basado en el mérito, la capacidad y la

productividad laboral.

c) Instructivo de Evaluación del Desempeño del Personal Civil del Poder Ejecutivo:

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

Complementado por la "Guía para la Evaluación de Méritos a los Empleados Incorporados a la Carrera Administrativa".

d) Instructivo de Registro, Control e Información de Personal Público:

Con el objetivo de facilitar el conocimiento de la trayectoria de conducta de los servidores públicos en el desempeño de sus cargos, condición de vital importancia en el proceso de incorporación a la Carrera Administrativa.

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

Con el objetivo de facilitar la aplicación de los procedimientos que permitirán comprobar fehacientemente la idoneidad de los aspirantes a ocupar puestos en la Administración Pública Centralizada.

2° Fortalecimiento de los Organos responsables del Sistema.

La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), en su calidad de órgano central de personal, fue reestructurada en función de la redefinición de su misión y objetivos institucionales.

A partir de los resultados del mapa de valores realizado para conocer el discurso ético de los servidores públicos, se adoptaron los principios de: eficiencia, transparencia, mérito, no-discriminación, equidad y legalidad, para orientar la misión institucional.

Se redefinió la estructura organizativa en base al proceso de incorporación de servidores a la Carrera, y se implantó la modalidad de manejo matricial de recursos. El personal fue sometido a un riguroso plan de capacitación, y se gestionó la asistencia técnica ante organismos de cooperación como el CLAD, la FIIAP, el Fondo Argentino de Cooperación, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), entre otros.

Se establecieron como áreas principales de actividad: el Registro Nacional de Servidores Públicos; Desarrollo Organizacional; Auditoría y Gestión de Recursos Humanos; Reclutamiento, Selección y Evaluación de Personal; Carrera Administrativa y Relaciones Laborales.

Sobre la base de las auditorías de gestión a las Oficinas de Personal se desarrolló un plan de fortalecimiento que contempló, entre otras, las actividades de: redefinición estructura orgánica y de cargos, capacitación del personal e implantación de los sub-sistemas técnicos contenidos en los Instructivos elaborados, ya mencionados.

Se promovió la creación de Comisiones de Personal, como instancias de conciliación entre los funcionarios, y se realizó el lanzamiento del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

3° Acciones para lograr el Compromiso Político Activo.

Ante la crisis de paradigmas en torno a la vigencia de un Servicio Civil de Carrera

como instrumento esencial para la modernización de la Administración Pública, se hizo necesario la transmisión de un mensaje a la élite política del país en el cual se dejara claro que el Servicio Civil dominicano había sido repensado en función de las corrientes imperantes en los países que habían implementado modernos sistemas de gestión de personal público.

El mensaje renovador de nuestro Servicio Civil estuvo orientado hacia la adopción de un modelo de Servicio Civil que tomara en cuenta los retos de los países en desarrollo, que motive a los servidores públicos, que permita crear una memoria institucional y un equipo de funcionarios más estable y experimentado, flexible para permitir la necesaria dirección política y la separación laboral rápida de empleados de comprobada ineficiencia.

Por otro lado, el Decreto Núm. 75-99 declaró de alto interés nacional la aplicación con todo su rigor de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y una serie de líneas estratégicas, entre las cuales citamos: la incorporación a la Carrera Administrativa de instituciones y cargos "claves" para el proceso de reformas y modernización, los puestos de Encargados de Personal, entre otros.

Otras estrategias importantes que cautivaron el interés de los políticos fueron:

- a. La adopción de un sistema de evaluación del desempeño personal no condicionado exclusivamente a incrementos salariales, sino, a regímenes de incentivos especiales no monetarios (capacitación, becas, viajes, reconocimientos, etc.).
- b. Estabilidad en el cargo condicionada a evaluaciones periódicas y sistemáticas que tengan como fin el mejoramiento continuo del desempeño personal.
- c. Adopción de mecanismos que promuevan el cambio de cultura en la Administración Pública sustentado en el rescate de los valores morales y éticos.

Se realizó un encuentro con los titulares de los organismos incorporados a la Carrera Administrativa en el Palacio Presidencial y a convocatoria del Secretario Técnico de la Presidencia, con el objetivo de presentar la nueva visión del Servicio Civil dominicano. En esta reunión se firmó la "Proclama hacia un Compromiso en la Ejecución de los Trabajos de Incorporación a la Carrera Administrativa". Esta acción garantizaría en el futuro el compromiso político activo de los altos funcionarios públicos.

La presencia del Presidente de la República en los actos de incorporación de servidores públicos, fue la principal muestra de legitimación del proceso por parte del Gobierno.

La capacidad de los Secretarios de Estado para emitir Ordenes Departamentales relativas a la organización de sus dependencias, fue puesta en vigencia a través de las Resoluciones Aprobatorias de las estructuras orgánicas y cargos de carrera y este hecho constituyó una muestra más del compromiso político activo.

4° Difusión del Proceso.

El plan de difusión y comunicación de la Carrera Administrativa fue diseñado para impactar los diferentes grupos de funcionarios y servidores públicos, así como a la sociedad en su conjunto. Entre las actividades más relevantes citamos:

- a. La celebración de actividades de sensibilización del proceso, entre las cuales se destacan: seminarios informativos, dirigidos a altos funcionarios de las instituciones incorporadas a la Carrera, a gremios de profesionales, a asociaciones vinculadas al desarrollo de recursos humanos y a las escuelas y

programas de administración de las universidades y centros docentes.

- b.Charlas de orientación al Servicio Civil dirigidas a todos los servidores públicos, realizadas en las instalaciones de las instituciones incorporadas.
- c.Talleres sobre el proceso de incorporación a la Carrera dirigidos a los Encargados de las Oficinas de Personal.
- d.Comparecencia en programas radiales y televisivos, con el equipo técnico de la ONAP.
- e.Edición y difusión masiva de material informativo sobre el Sistema de Servicio Civil: boletín bimensual, brochoures, afiches, volantes, etc.

5° Enfoque integral del Proceso de Incorporación a la Carrera Administrativa

La dimensión de integralidad se pone de manifiesto en el proceso previo a la incorporación de Servidores Públicos a la Carrera Administrativa, pues el Reglamento de Aplicación de la Ley y el Instructivo de Incorporación de Servidores a la Carrera Administrativa disponen que las instituciones del Sector Público, deberán realizar sus adecuaciones organizacionales, como fase previa a la Incorporación de su personal a la Carrera Administrativa, independientemente de las consideraciones técnicas y administrativas que demande la Carrera. En función de esto, se realizaron:

- a.La evaluación de la estructura organizativa en función de la revisión de la misión y objetivos institucionales.
- b.Redefinición de la estructura de Cargos de Carrera.
- c.La oficialización de los cambios mediante Ordenes Departamentales.
- d.Aplicación y desarrollo de los sub-sistemas técnicos de gestión de personal.

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

6° Fortalecimiento del Régimen de Servicio Civil

Como puede interpretarse al analizar las características del sistema de personal público dominicano, el régimen de servicio civil cubre a todos los servidores públicos, por tanto, el impacto de los aspectos que cubre, tiene efectos notorios en la comunidad de servidores públicos.

A partir de esta aseveración, consideramos pertinente desarrollar acciones tendientes a su implantación, como medio de ganar credibilidad y procurar confianza en el Sistema, por parte de los funcionarios y servidores públicos.

Como punto de partida, fortalecimos la Unidad de Relaciones Laborales y con ello logramos:

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

d. Fortalecer la jurisdicción contencioso-administrativa.

Con el fortalecimiento del régimen de servicio civil logramos afianzar la Carrera Administrativa, pues nuestros servidores públicos empezaron a creer en el proyecto como una realidad.

7° Creación del Registro Nacional de Servidores Públicos (RNSP)

Uno de los instrumentos vitales para el desarrollo de un moderno sistema de gestión de personal público lo constituyen los datos e informaciones de la empleomanía. A partir de los resultados del Censo de Servidores Públicos realizado en el año 1997, se conformó la base de datos del Registro Nacional de Servidores Públicos. El cual ofrecería, entre otras, las informaciones sobre el historial de cada uno de los Servidores Públicos que podrían ingresar a la Carrera Administrativa. Este Registro Central de Personal Público, permitió segregar el personal de Servicio Civil de Carrera Administrativa, a los fines de estar informados de su trayectoria y poder planear las acciones para su desarrollo.

A pesar de que aún no contamos con el RNSP operando a cabalidad, el mismo representa el medio esencial para el manejo del Sistema Integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

8° Seguimiento y Monitoreo del Proceso.

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

Ante la necesidad de dar vigencia al Sistema Integral de Servicio Civil, consideramos oportuno crear una Unidad de Auditoría y Gestión de Recursos Humanos, con personal calificado para que ofreciera información sobre la situación organizativa y nivel de desarrollo de los subsistemas técnicos de personal alcanzado por las diferentes dependencias públicas.

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

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

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

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

El Departamento de Auditoría y Gestión de Recursos Humanos, también inspecciona y da seguimiento a los aspectos del Servicio Civil.

9° Capacitación y Desarrollo.

Al reconocer que habitamos en la "sociedad del conocimiento" y ante la necesidad de dotar a nuestros servidores públicos de los conocimientos que les permitan desarrollar con eficiencia las tareas de sus puestos, y más aún permitirles su desarrollo personal, el Decreto Presidencial 75-99 que declara de alto interés nacional la implantación con todo su rigor de la Carrera Administrativa, ordena el lanzamiento del Instituto Nacional de Administración Pública.

El INAP, con un Consejo Académico presidido por la Dirección de la ONAP debe impartir la capacitación necesaria para el ingreso a la Carrera Administrativa y para su desarrollo y profesionalización.

Actualmente, el INAP desarrolla programas de capacitación de acuerdo a las necesidades detectadas en el proceso de incorporación.

10° Liderazgo e Imagen Institucional.

La necesidad de dar resultados en el período de un año, (final de la gestión del anterior Gobierno) hizo que la ONAP se planteara el reto de ejecutar un proceso acelerado para consolidar el Sistema Integral con productos palpables en el corto plazo.

Varios factores influyeron positivamente en el logro del objetivo:

- a. La ONAP contaba con las apropiaciones presupuestarias para financiar las acciones.
- b. La asistencia técnica de organismos internacionales y Gobiernos amigos como el CLAD, FIIAP, AECI, Argentina, Taiwan, etc.
- c. El Servicio Civil era una promesa de Campaña Electoral contenida en el Programa de Gobierno del Partido en el poder anteriormente.
- d. El personal técnico de la ONAP, calificado, con más de 5 años en servicio, comprometido por demás con la misión y objetivos institucionales.
- e. Presencia del/la Titular de la ONAP en diferentes foros nacionales e internacionales sobre reforma y modernización del Estado.

Ante esta panorámica y con las expectativas de materialización del proyecto de la Carrera Administrativa, la ONAP se posicionó, no sólo en el país, sino también en muchos países de la región.

Hoy día la comunidad educativa dominicana se muestra interesada en los progresos de la implantación de tan importante estrategia de reforma, así como otros sectores de la vida nacional, entre los cuales citamos a las asociaciones y gremios de profesionales, clubes, etc.

Otro aspecto que cabe destacarse es el referido a las atribuciones de la ONAP como órgano encargado de asesorar al Poder Ejecutivo en los programas de reforma y modernización de la Administración Pública, papel que ha venido a complementar el Sistema Integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa, sirviendo como ejemplo la creación del Sistema Integrado de Información y Gestión de Servicios Públicos, SIIGSESP.

VIII. ACCIONES FUTURAS.

Mientras el proceso de incorporación de servidores públicos continúa ejecutándose en las entidades públicas incorporadas por el Decreto Núm. 75-99, al ritmo que marca la gradualidad estipulada en la Ley y el Reglamento de Aplicación, la ONAP se aboca a:

- a. Una revisión del marco normativo, para ajustarlo a las demandas actuales y en particular a la elaboración de un Reglamento de Carrera que establezca, entre otros aspectos, el régimen escalafonario.

- b. Creación del Sistema Integral de Desarrollo de Personal que permita, a partir del Registro Nacional de Servidores Públicos (RNSP) integrar, automáticamente, los subsistemas de planeación de recursos humanos, Evaluación del Desempeño; Promoción y Ascensos; Clasificación y Remuneración de Cargos; Registro, Control e Información, y Capacitación y Desarrollo de Personal.
- c. Descentralizar totalmente los aspectos de Reclutamiento y Selección de Personal, y la Clasificación de Puestos, entre otros procesos parcialmente centralizados en la ONAP.
- d. Desarrollar las acciones necesarias para reforzar el papel de la ONAP como oficina de asesoramiento y fiscalización en materia de personal público y relaciones laborales.
- e. Consolidar el régimen de selección para el acceso a la Administración Pública del Personal no comprendido en la Carrera Administrativa.
- f. Crear las "Carreras Especiales" para lograr una mayor cobertura del Sistema Integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- g. Culminar la creación del Registro Nacional de Servidores Públicos (RNSP), así como su Sistema de Información y Actualización.

NOTAS

1. Ponencia seminario "Servicio Civil en el Caribe", pág. 141 PUCMM, Sto. Dgo., Rep. Dominicana. 1989.