

MESAS DE BÚSQUEDA
DE CONSENSO PARA LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA

LEY DE
SERVICIO CIVIL
Y
CARRERA
ADMINISTRATIVA



Participación Ciudadana
Movimiento cívico no partidista

Titulo

Mesas de búsqueda de consenso para la implementación de la ley de servicio civil y carrera administrativa



Oficina Nacional de Administración y Personal. ONAP
Lic. Ramón Ventura Camejo. Director



Participación Ciudadana
Dr. Luis Scheker Ortiz. Coordinador General
Lic. Javier Cabreja. Director Ejecutivo

Autores

Dr. José Oviedo
Arq. Porfirio Quezada
Dra. Mariza de la Cruz
Dr. Luis Scheker Ortiz
Lic. Faustino Collado

DISERTANTES EN LAS MESAS

Lic. Víctor Meliton Rodríguez
Dr. José Oviedo
Arq. Porfirio Quezada
Dra. Mariza de la Cruz
Dr. Luis Scheker Ortiz
Dr. Raymundo Amaro Guzmán
Lcda. Donatila Germán
Lic. Dario Castillo
Lic. Gregorio Montero

Equipo Técnico Responsable

Faustino Collado-PC
Marina Hilario-PC
Marnie Garrido-PC
Josefina Cos-Oficina Nacional de Administración y Personal. ONAP.

Con los auspicios de



Mayo 2005.

Diagramación e impresión:
Mediabyte, S.A.

INDICE

PRESENTACIÓN	5
---------------------------	----------

LA REFORMA EN LA MACROESTRUCTURA DEL ESTADO: RETOS FUNDAMENTALES	9
---	----------

José Oviedo

EL MITO DEL GIGANTISMO DEL ESTADO DOMINICANO	27
---	-----------

Porfirio Quezada

LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINIS- TRATIVA: REFORMA Y APLICACIÓN	37
--	-----------

Dra. Mariza de la Cruz Hernández, MAP

LA LEY DE SERVICIO CIVIL. REFORMA Y APLICACIÓN	45
---	-----------

Por Luis Scheker Ortiz

LA CARRERA ADMINISTRATIVA	53
--	-----------

Faustino Collado

INFORME FINAL SOBRE LAS MESAS DE BÚSQUEDA DE CONSENSO PARA LA IMPLEMENTACION DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA	83
ANEXOS	109

PRESENTACIÓN

Participación Ciudadana asumió como una de sus prioridades contribuir a impulsar una adecuada política de Recursos Humanos desde el Estado, centrándonos en la necesidad de mejorar los niveles de contratación y permanencia de los servidores públicos, tomando en cuenta de manera prioritaria las capacidades de aquellos que se incorporan a la burocracia estatal al margen de las simpatías políticas.

De su lado la Oficina Nacional de Administración y Personal ONAP al tener dentro de sus funciones la responsabilidad de velar por un efectivo y adecuado cumplimiento del Servicio Civil y la Carrera Administrativa, se ha mostrado interesada en participar en todos los espacios que le permitan cumplir con este rol , por lo que ambas entidades aunaron esfuerzos para realizar **las Mesas de Búsqueda de Consenso para la Implementación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa**, como una estrategia de colocar en el debate público un tema de tanta relevancia para la reforma y modernización del Estado como el que nos ocupa.

Los objetivos de dichas mesas fueron:

- 1.-Analizar y compartir los retos que enfrenta el Estado dominicano para la implementación de un sistema idóneo de contratación de servidores públicos y posibles recomendaciones para

superar la situación.

- 2.- Reflexionar sobre los modelos de organización de los recursos humanos implementados en el Estado dominicano y los resultados obtenidos con su implementación.
- 3.- Análisis y reflexión sobre la implementación de la Ley 14-91 sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa, sus fortalezas y debilidades.
- 4.- Obtener un producto técnico de recomendaciones que se constituya en una herramienta importante para el avance.

En esta publicación, presentamos los documentos producidos y las memorias de los trabajos de las cuatro mesas realizadas durante los meses de octubre, noviembre, diciembre del año 2004 y febrero de 2005; con el fin de poner a disposición de los interesados las reflexiones producidas por expertos en la materia como son los Doctores José Oviedo, Mariza de la Cruz, Luis Scheker Ortiz, Porfirio Quezada y Faustino Collado. Dichas mesas fueron realizadas en el marco de la implementación del acuerdo de cooperación firmado entre Participación Ciudadana y la Oficina Nacional de Administración y Personal en el mes de octubre del 2004.

Los documentos que ponemos a su disposición, permitirán al lector tener una referencia más acabada de la situación por la que atraviesa el Servicio Civil y la Carrera Administrativa en República Dominicana, desde la promulgación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa el 20 de mayo del 19 91 y su reglamento no. 81-94 de Marzo del 1994.

Los resultados de cada una de las cuatro mesas realizadas pone el énfasis en temas nodales para la comprensión del retraso de la aplicación de la ley y la permanencia de prácticas clientelares en la contratación de los servidores

públicos, de igual forma la identificación de las debilidades de la ley 14-91 y los cambios positivos que traería para el país una modificación de dicha ley que supere las debilidades de la vigente y adecue la legislación en el tema tomando como referencia la meritocracia como uno de los aspectos a resaltar.

El momento actual es de fortalecimiento de las propuestas y de impulso a la nueva ley que debe sustituir a la actual.

Por último cabe resaltar la experiencia positiva que significa para nuestras entidades la implementación de un trabajo conjunto desde dos entidades de naturaleza diferentes; una entidad gubernamental y la otra; de la sociedad civil con autonomía y visión propia sobre los procesos de reformas que amerita el Estado dominicano. El éxito de esta empresa puede adjudicarse al respeto mutuo y al entendimiento del rol diferenciado que juegan nuestras entidades.

LA REFORMA EN LA MACROESTRUCTURA DEL ESTADO: RETOS FUNDAMENTALES

José Oviedo para Participación Ciudadana

La reforma del Estado es aún un proceso fundamentalmente pendiente en la República Dominicana. Aunque este trabajo no es comprensivo, enfatizaré una serie de áreas básicas en las que es urgente un conjunto de cambios para incrementar la eficacia gubernamental, esto es, la capacidad del aparato estatal para llevar a la práctica las decisiones según resultados esperados en un contexto eficiente de costo/beneficios.

Las áreas en las que me concentraré son las siguientes:

- Formulación y decisión de políticas públicas.
- Implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas.
- Estructura institucional, organización y coordinación de políticas.
- Profesionalización de las función pública.

La autonomía del Estado y el modelo rentista, clientelista y patrimonialista.

Existe una relación importante entre el desarrollo de las capacidades institucionales de los Estados y el nivel de autonomía de quienes deciden (o no deciden, o postergan o deciden a medias) las políticas públicas. La autonomía

nos refiere a la formulación y ejecución de las finalidades públicas de manera independiente, esto es, más allá de los intereses particulares, aunque estos sean tomados en cuenta. El grado de autonomía de las élites políticas y del funcionariado se manifiesta especialmente en los dilemas planteados por las crisis, en las que han de tomarse medidas de ordenamiento que muchas veces no coinciden con las apuestas de los grupos dominantes en el ámbito económico o con las lealtades y expectativas de los sectores populares. Las élites se comportan estratégicamente y con niveles de autonomía significativos cuando sus respuestas desarrollan una capacidad de articulación y capacidades organizacionales claves en torno a visiones de futuro no reducibles a los conglomerados de intereses existentes en una situación o coyuntura.

Según diversos autores, la élite que ocupa altos cargos de Estado desarrollan su autonomía cuando no proceden directamente de los grupos comerciales, industriales y propietarios de tierras y no forman círculos estrechos con dichos sectores después de acceder al ejercicio del poder estatal. A estas condiciones, agregaríamos el modo en que los decisores y el funcionariado se relaciona con los sectores populares. Si la relación está basada en redes clientelistas en las que grupos populares ofrecen lealtad política a cambio de un acceso privilegiado a bienes, servicios o cargos públicos, el desarrollo de la autonomía tendrá también serios obstáculos provenientes de los “compromisos” asumidos por los políticos para mantener a sus seguidores.

En la RD muchas veces se plantea que el Estado tiene un alto grado de autonomía debido a la escasa participación formal de la sociedad en las decisiones. Lo cierto es lo contrario: el Estado desarrolla bajos niveles de autonomía porque si bien sus relaciones formales con los diversos grupos sociales están poco institucionalizadas y no se caracterizan por la regularidad, las redes informales que vinculan

a las élites políticas con grupos económicos y con grupos populares promueven la penetración de las estructuras y decisiones estatales por un variopinto espectro de particularismos. El aparato estatal responde a una madeja de intereses y alianzas informales de carácter rentista (obtención de beneficios en la esfera privada en base a protección y/o privilegios del Estado), clientelista (obtención de bienes, favores o posiciones estatales en intercambio con apoyo político) y patrimonialista (apropiación o uso de los bienes públicos por parte de funcionarios y empleados para fines particulares). Esa penetración informal del Estado por grupos de “interesados” - en el informe del PNUD sobre la democracia en América Latina aparecemos como la sociedad de mayor clientelismo político - ha convertido al Estado dominicano en una agencia de negocios rentistas (arriba) y en una agencia de empleos mal calificados (abajo).

El bajo nivel de autonomía afecta la capacidad del Estado de ejercer en un grado significativo la llamada “neutralidad objetiva”, esto es, la capacidad institucional de delimitar políticas públicas y servicios de carácter universal, basados en criterios técnico-políticos objetivos y en condiciones equitativas de acceso, calidad, profesionalidad e integridad para todos los sectores sociales. La política, no las políticas públicas, parece cubrirlo todo, con una gama de favoritismos y discriminaciones, relaciones primarias, afiliación partidaria a cambio de cargos públicos, corrupción, que debilita la priorización de los procesos institucionales de formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas.

Aunque los beneficios políticos y económicos de este modelo aparentan ser altos para los grupos patrimonialistas, rentistas y clientelistas, el modelo disminuye las posibilidades de eficacia gubernamental, erosionando la sostenibilidad del crecimiento económico, creando condiciones de crisis periódicas, disminuyendo la legitimidad de los partidos políticos y provocando caídas

significativas de la popularidad de los presidentes electos después del segundo año de mandato. El modelo tiene un efecto centrífugo sobre las colectividades, incluyendo los partidos políticos, ya que las expectativas que genera están más relacionadas con beneficios particulares o de “clanes”, a expensas de otros grupos, que con el fortalecimiento de mecanismos institucionales que faciliten acciones colectivas. El modelo produce una tendencia hacia la fragmentación que podría agravarse particularmente por la ausencia de liderazgos carismáticos a lo Balaguer, Peña Gómez y Bosch, los cuales tenían un efecto centrípeto en el sistema político.

Los efectos del modelo sobre la estructura del Estado y la formulación e implementación de las políticas públicas

En ese contexto sociopolítico, las precariedades de los mecanismos institucionales de formulación, decisión y seguimiento de la ejecución de las políticas públicas (tales como la Oficina Nacional de Planificación o el Consejo de Gobierno o su equivalente) se han acumulado por décadas. El modelo rentista, clientelista y patrimonialista constriñe el rol y distorsiona la ejecución de políticas públicas porque estas se estructuran en principio en torno a finalidades colectivas, leyes, normas y acciones institucionalizadas, las cuales son ladeadas y atravezadas por las fidelidades políticas, las relaciones primarias, las apuestas particulares, los negocios poco transparentes del modelo. La crisis financiera del 2003-2004, una de las más agudas en los últimos cien años, ha sido el espejo en el que podemos ver emerger como un iceberg la escasa capacidad de regulación, la baja calidad de respuesta institucional, la superposición de apuestas y juegos de poder particulares sobre la necesidad de políticas públicas y el vacío ético y normativo que el modelo rentista, clientelista y patrimonialista va generando. De no cambiar

ese entorno, los procesos de recuperación económica probablemente colapsen periódicamente, ya que parte de ellos se basan en una lógica de acumulación que “necesita” de traspasar las fronteras éticas, normativas e institucionales.

La estructura actual del Estado dominicano representa fielmente los diversos juegos particularistas que se han ido yuxtaponiendo a través del tiempo en una especie de topografía en la que distintas capas institucionales han sido creadas con escasa atención a la racionalidad de los por qué, para qué y cómo, siendo uno de sus principales problemas las múltiples dualidades institucionales o las instancias “sobrantes” que no resisten el menor análisis institucional para justificar su existencia. Esa madeja estructural puede verse en el cuadro anexo preparado por el Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE), el cual a simple vista evidencia la dispersión, desarticulación y los problemas de coordinación que condicionan negativamente la formulación y ejecución de políticas públicas. El Estado dominicano es un aparato poco estructurado, lo cual tiende a hacer descoordinadas las decisiones y deficitarias sus capacidades institucionales de ejecución, tendiendo a crear con frecuencia una distancia entre lo dicho y lo hecho, lo decidido y lo implementado (magnificando lo que en inglés se llama el “implementation gap” de las políticas). Es muy difícil también monitorear una estructura tipo madeja en la que por demás las jerarquías no son necesariamente las que dice el papel, sino que muchas veces están dadas por la discrecionalidad y las relaciones con los jefes. Dicha estructura genera por supuesto altos niveles de ineficiencia, falta de control y derroche en el gasto público, desplazando recursos que podrían ser mejor utilizados en áreas prioritarias.

Para completar el cuadro, el modelo rentista, clientelista y patrimonial ha conducido a un bajo nivel de profesionalización de los servidores públicos. La formulación de políticas públicas implica decidir sobre la base de conocimien-

tos, para lo cual los Estados, aunque cambien los representantes políticos, van acumulando un “know how” que sirve de repertorio y reserva para las estrategias de Estado. Los servidores públicos desarrollan capacidades profesionales para diagnosticar, definir escenarios y opciones, recomendar, administrar, ejecutar, monitorear, evaluar...todas estas funciones que requieren de un saber técnico promovido por las reglas y el funcionamiento del servicio civil y la carrera administrativa. Pero un modelo fundamentado en el clientelismo a ultranza no tiene como prioridad la profesionalización de la función pública - pese a que la ley de servicio civil y carrera administrativa tiene más de una década solo un cinco por ciento del personal estatal es miembro de la carrera administrativa. En el caso dominicano, buena parte de las huestes que conquistan el Estado cada cuatro años son dadas de alta en el próximo cuatrienio bajo un cambio de gobierno. La administración ha sido subsumida al gobierno, lo cual explica la escasez de cuadros con visión de continuidad y estrategia de Estado en el aparato estatal y la poca socialización de métodos modernos de gestión pública en un Estado que es básicamente una máquina preburocrática de buscar votos.

En un país que en los años 90 acumuló una tasa de crecimiento económico situada entre las más altas del mundo, las preguntas cruciales son cómo sostener y cómo distribuir el crecimiento. La estructura, modo de funcionamiento y déficits institucionales del Estado constituyen un cuello de botella fundamental para sostener el crecimiento y para crear políticas y mecanismos que faciliten la distribución social de las riquezas. En ese sentido, la RD como país y la clase política en particular se encuentran en un momento caracterizado por un profundo dilema. El modelo rentista, clientelista y patrimonialista es atractivo como forma rápida de acumulación, movilidad social y movilización política, pero su agotamiento en condiciones de globalización se acelera, su tendencia a generar crisis es más evidente y los vo-

tos que finalmente se pierden por los bajos niveles de satisfacción que produce la ineficacia gubernamental son mayores que los que se ganan a través del clientelismo. Este sería un momento de inflexión en el cual, dada la crisis actual, el país sería más receptivo a cambios institucionales. Falta sin embargo un mayor nivel de comprensión de que los problemas de eficacia institucional están directamente relacionados con la fragmentación de la macroestructura del Estado y con una débil profesionalización de la función pública que disminuye la competencia de las instituciones públicas.

A continuación sugerimos algunos de los cambios fundamentales que han de desarrollarse para mejorar el clima institucional y la efectividad gubernamental en la RD.

RETOS DE CAMBIO INSTITUCIONAL

a) Modernizar la formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas

La capacidad de los Estados de definir y actuar sobre las prioridades de la colectividad se materializan en las estructuras y procesos de formulación, ejecución y monitoreo de políticas públicas. Existe pues un vínculo directo entre la eficacia gubernamental y los procesos de análisis, propuesta, decisión y seguimiento de las políticas públicas. Estos procesos están macados en el mundo contemporáneo tanto por la competencia y gestión de los recursos humanos como por los usos de las nuevas tecnologías en una gestión de la información integrada a las políticas públicas. En RD, es necesaria una modernización significativa del Secretariado Técnico de la Presidencia y la Oficina Nacional de Planificación, así como la creación de mayores sinergias con la Secretaría de la Presidencia dentro de un plan de rearticulación y modernización de las funciones y procesos del centro de gobierno que incremente sus capacidades institucionales en los siguientes aspectos:

- A. Identificación y análisis de problemas y prioridades.
 - B. Diseño de escenarios y ponderación de alternativas.
 - C. Determinación de objetivos, estrategias y programas en relación con su viabilidad presupuestaria.
 - D. Introducción de pilotos de presupuesto por programas y gestión por resultados.
 - E. Diseño de procesos para la ejecución eficiente y eficaz de los programas.
 - F. Desarrollo de una infraestructura para la producción, socialización y usos de la información para el análisis, decisión, monitoreo y evaluación de las políticas y programas.
 - G. Instalación de unidades de monitoreo y evaluación de la ejecución de programas y proyectos dentro de un programa piloto estructurado en función de altas prioridades gubernamentales.
- II. El desarrollo del proyecto de reforma integral de la administración financiera está creando las bases para una relación entre la información financiera, la decisión de políticas y las asignaciones presupuestarias, usualmente con un alto grado de desarticulación o interferidas por decisiones discrecionales. Esto posibilitará mayor eficiencia en el gasto público, mayor racionalidad en las políticas y mejor monitoreo de la ejecución presupuestaria. Tomando en cuenta la relevancia del eje presupuestario, otros ejes pueden ser articulados, de modo tal que por ejemplo el monitoreo de ejecución presupuestaria esté relacionado con un monitoreo de impacto, a su vez relacionado con los objetivos y resultados esperados con que se han diseñado las políticas. Este proceso requeriría no sólo de un diagnóstico funcional, de la modernización y probable rearticulación institucional de los organismos involucrados en la formulación y seguimiento de las políticas, sino que en ese contexto es necesario ampliar el cuadro de profe-

sionales competentes y vincularlo al ingreso a la carrera administrativa y a una estrategia de actualización en los puntos enumerados anteriormente. La profesionalización de la función pública en el proceso de información, análisis, formulación, apoyo técnico y monitoreo y evaluación de políticas, programas y presupuesto, es un reto fundamental para elevar la efectividad gubernamental.

- I. La implementación de las políticas es afectada por el entorno político-institucional, por las características de las organizaciones públicas, por el grado y tipo de relaciones entre dichas organizaciones, por las capacidades gerenciales y de dirección estratégica y por las relaciones entre las instituciones públicas y los actores de la sociedad civil que operan en sus campos de acción.
- II. Los gobiernos tienen grandes dificultades para resolver problemas colectivos adecuadamente si el proceso de formulación, decisión y seguimiento de las políticas tiene bajo perfil técnico e institucional. También enfrentan grandes obstáculos cuando las capacidades organizaciones y de recursos humanos no son apropiadas para llevar a la práctica las políticas formuladas. Si a esto se agrega una estructura fragmentada y dual que obstruye la coherenciación de las políticas y la coordinación operativa entre instituciones supuestas a integrar o complementar sus acciones, entonces estamos frente a un verdadero problema de medios. Esto es, el Estado dominicano no dispone de los medios institucionales adecuados que aseguren eficiencia en los procesos y altos niveles de resultados de acuerdo a objetivos preestablecidos. Estos problemas de implementación restan credibilidad al discurso gubernamental, ya que generan vacíos de ejecución de las ofertas de solución de problemas colectivos planteadas por los gobiernos.
- III. Ciertamente, existen factores del entorno que inciden en los significativos problemas de implementación,

como son el peso de las decisiones discrecionales sobre las políticas establecidas, lo cual produce incertidumbre, la subordinación de las políticas públicas a las características cambiantes de la política o la diferencia entre la autoridad formal y la autoridad real de las posiciones de gobierno, en la que por ejemplo un líder partidario puede tener mucho más poder para sesgar la ejecución de una política que el secretario de Estado.

- IV. Pero a esos elementos del contexto se articulan otros problemas arrastrados durante décadas y que tienen que ver con la estructura (difusa, redundante, duplicada) y la cultura (paternalista, clientelar) organizacionales, la (des)coordinación de las políticas, la focalización de los procesos de trabajo en el trabajo mecánico más que en el técnico y mucho menos en las capacidades de gestión estratégica, la irregularidad de las interrelaciones formales con la sociedad civil y el subdesarrollo de capacidades y métodos de gestión pública.
- V. El resultado de los problemas identificados es el de una sociedad que en su polo más moderno aspira al siglo XXI, pero con un Estado preburocrático fundamentalmente del siglo XIX. Todas esas dimensiones dan un carácter tan urgente como complejo a la modernización y reforma institucional. Indicaré algunos de los retos básicos para dicho proceso, dentro de un esquema capaz de generar cambios importantes sin ser extremadamente comprehensivo y ambicioso, lo cual lo haría inviable en la RD actual. Las interrogantes a los que responde este esquema son: ¿Cómo refuncionalizamos y reducimos la fragmentación de instituciones y políticas? ¿Cómo cambiamos una cultura organizacional de baja productividad? ¿Cómo incrementamos la profesionalización de la función pública? Las respuestas son complejas y no pueden más que delimitarse algunas líneas de trabajo en corto ensayo, y se relacionan tanto con estructuras como con cultura y con procesos.

VI. Refuncionalizar el Estado

- VII. Un Estado más efectivo requiere que todas las funciones institucionales sean desempeñadas de manera eficiente y eficaz evitando tanto duplicidades como vacíos, según los objetivos de largo plazo del Estado y contando con las estructuras, recursos organizacionales, tecnológicos, los recursos humanos y los métodos de gestión necesarios para ejercer dichas funciones. La discusión sobre las disfuncionalidades del Estado dominicano puede involucrar, pero debe ir más allá de la discusión sobre las bases jurídicas o de su carácter supernumerario o no. Existen lecciones aprendidas a nivel internacional que indican que las reformas basadas fundamentalmente en la aprobación de leyes o en los recortes de personal estatal ofrecen salidas muy limitadas a los problemas institucionales.
- VIII. Los cambios jurídicos son importantes, pero ellos por sí solos no cambian las estructuras, los procesos, los instrumentos de gestión y la cultura organizacional. Por eso las leyes de reforma se aprueban y adolecen de las mismas dificultades de implementación que algunas políticas públicas. Las disminuciones de empleados pueden ser positivas para el nivel del gasto corriente, pero usualmente dejan intactos los problemas estructurales, las obsolescencias funcionales y los vacíos de gestión de las instituciones. En realidad, los cambios jurídicos o los recortes numerarios deben obedecer a diagnósticos funcionales que analicen y planteen una estrategia de cambios para los sistemas verticales y horizontales de gestión, para el proceso de formación de las políticas, las formas de organización y división del trabajo entre los sectores y el ejercicio individual de las funciones del Estado por ministerios específicos. Solo sobre la base de diagnósticos institucionales pueden racionalizarse las estructuras, los roles y los procesos

de un Estado tan disperso y duplicador como el dominicano, reducirse y rearticularse el número de instituciones, aumentar la coordinación y las sinergias, modernizar los métodos de gestión y estandarizar los servicios públicos mejorando eficiencia y calidad. En ese contexto se necesitan cambios jurídicos y normativos, así como eventuales reducciones de empleados en algunas instancias (y posible creación de otras nuevas) pero dichos cambios obedecen y facilitan un proceso más amplio de modernización de las funciones institucionales en base a objetivos estratégicos de políticas. En la RD, es imperiosa la realización de diagnósticos funcionales que recomienden cómo alinear políticas y funciones en sectores prioritarios del Estado como parte inicial de un proceso de cambios en la estructura del Estado. Cualquier decisión tomada sin diagnósticos propositivos previos es arriesgada.

IX. Cambiar gradualmente la cultura organizacional

- X. Pese a la creciente investigación sobre la cultura política de los dominicanos, no se ha realizado un diagnóstico de cómo la cultura incide en el funcionamiento de las instituciones. La cultura organizacional está compuesta por los valores, las actitudes, los arreglos, y los axiomas implícitos que rigen el comportamiento de las y los miembros de la organización. Elementos tales como las normas y las estructuras, esto es el marco organizacional interno, pueden cambiar, y si no cambian los valores, actitudes y axiomas los procesos de cambio son parciales y tienden a estancarse. Un ejemplo típico es el de la instalación de infraestructura tecnológica o programas informáticos que quedan sin uso o son significativamente subutilizados, incluso produciéndose oportunidades de entrenamiento. Lo que falta no es solo el conocimiento instrumental sobre cómo

hacerlo sino la comprensión del valor de uso de esa infraestructura o programas. Si ese uso tampoco está vinculado a la emergencia de una cultura de reconocimiento de méritos de aprendizaje, entonces tampoco servirá para mucho.

- XI. La cultura organizacional de la mayor parte de las instituciones públicas dominicanas parece enmarcarse en las tipologías de cultura autoritaria, paternalista y clientelar, unificada por la subordinación y dependencia de jefes carismáticos, las relaciones de arriba hacia abajo, el peso de las relaciones primarias y de fidelidad política más allá de las normas, las recompensas fundamentadas no en el mérito sino en la pertenencia a grupos, los favores y discriminaciones, la debilidad de la ética laboral... Así, la cultura organizacional existente es una fuerte retranca sobre las intenciones de reforma y los cambios estructurales deben acompañarse de una investigación empírica de la cultura organizacional, de sus resistencias y su potencial concreto de cambios. Es crucial que, conjuntamente con los diagnósticos institucionales de carácter funcional, se realicen diagnósticos que nos permitan conocer empíricamente cuál es la cultura de las organizaciones - la cual tampoco es homogénea: la cultura organizacional del Banco Central probablemente tendrá dimensiones tecnocráticas que otras instituciones tienen muy disminuídas - y cuáles elementos de la(s) cultura(s) organizacionales debemos cambiar -estrategia de cambio- para que los cambios estructurales y tecnológicos sean sostenibles.
- XII. Uno de los retos importantes es el de un programa piloto de cambio institucional en áreas consideradas prioritarias que involucre análisis funcionales y análisis de cultura organizacional de las instituciones y partiendo de allí una estrategia de cambio con indicadores precisos y formas de monitoreo y evaluación.

XIII. Potenciar la coordinación de las políticas

- XIV. Según datos ofrecidos por el Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE), el Estado dominicano está conformado por más de ciento ochenta organizaciones con escasos ejes articuladores que les permitan coordinarse y con baja autoridad y capacidad institucional de la mayor parte de las instancias de coordinación. La fragmentación de las instituciones dispersa la formulación y ejecución de las políticas, disgregando iniciativas, recursos, conocimientos, información, decisiones y erosiona las posibilidades de liderazgo institucional y sectorial. La realidad de ese Estado es la de muchos jefecitos, usualmente aislados, o enfrentados, con muy poca tradición o valoración del trabajo en equipo. El elemento que parece articular la dispersión de las instituciones es el presidente de la República, pero aunque este ejerce gran poder discrecional opera en un contexto fragmentario que limita fuertemente las capacidades institucionales de las que dispone para gobernar. De esta manera, las posibilidades de hacer un gobierno eficaz son constreñidas significativamente por los medios institucionales existentes.
- XV. Al carecer de un marco integral sostenido por los mecanismos de coordinación, las decisiones y ejecutorias tienden a la improvisación, a los problemas de ejecución presupuestaria, a la dualidad de funciones, a los conflictos de competencia, a la incapacidad de programación, la falta de visiones de mediano y largo plazo, las contradicciones entre política económica y política social, etc. Para empezar a potenciar la coordinación de las estructuras de gobierno, son necesarios procesos de cambio en el mismo centro de gobierno. Existe una propuesta en ese sentido, elaborada por PUCMM-PARME-CONARE (2004) y consensuada con los tres principales partidos políticos y algunos actores de la sociedad civil. La propuesta se orienta hacia los siguientes ejes:

- Fortalecimiento del Consejo de Gobierno.
- Desarrollo institucional de la secretaría de la presidencia.
- Fortalecimiento de los gabinetes de área.
- Creación de redes de funcionarios y socialización de una cultura de coordinación.

XVI. Es básico fortalecer un mecanismo colegiado de gobierno (Consejo de Gobierno) que permita una mayor ponderación de las decisiones públicas sobre la base del análisis y la discusión de propuestas de políticas y programas. Dicho mecanismo creará también un entorno más informado y enriquecido por la diversidad de perspectivas para las decisiones del presidente de la República. Permitirá sopesar y equilibrar en mayor medida las políticas sectoriales y definir las prioridades del gasto público de una manera más integral. Articulará más eficientemente a las secretarías de Estado, propiciando sinergias. Posibilitará un mayor seguimiento de la ejecución entre las distintas Secretarías y planteará los temas transversales de políticas o programas cuyo éxito depende de la intervención de varias secretarías. Más que restar poder al presidente, como algunos podrían ver de modo simplista, el consejo de gobierno da una imagen de responsabilidad colectiva, potencia el clima de confianza y da mayor eficacia al gobierno al facilitar la coherencia de las políticas.

- I. No obstante, el fortalecimiento del Consejo de Gobierno requiere de un secretariado con gran capacidad de apoyo técnico y logístico. La propuesta ya mencionada plantea a su vez el fortalecimiento de la Secretaría de la Presidencia, en un modelo bastante extendido en diversos países. Dicho organismo ha de organizar toda la información, documentación, programación, solicitudes, propuestas, informes de seguimiento... necesitada por el consejo de gobierno y la presidencia de la República.

Para ejercer esas funciones se propone la creación de una unidad de apoyo técnico de alto nivel bajo la Secretaría de Estado de la Presidencia, con una visión intersectorial y un rol de análisis de políticas y programas, propuestas de coherenciación de las decisiones, monitoreo y evaluación, y organización. Ciertamente, dicho fortalecimiento debe partir de un diagnóstico tanto de la Secretaría de la Presidencia como del Secretariado Técnico, con el fin de evitar duplicidades, aumentar capacidades en función de las respectivas competencias, facilitar trabajo en equipo y rearticular lo que fuere necesario.

- II. La consolidación de las instancias sectoriales es un paso fundamental en la agregación y coherenciación sectorial e intersectorial de las políticas. Los gabinetes sectoriales, ya creados, han de ser espacios de coordinación de políticas en su formulación, planificación y ejecución y disponer de unidades de apoyo técnico, monitoreo y evaluación sectorial de alto nivel. Pueden ser también un mecanismo de consulta sectorial del gobierno con la sociedad civil según las temáticas propias de cada gabinete. Para su funcionamiento, la propuesta plantea de la distinción de tres niveles, político, técnico y consultivo. El primero se refiere a las reuniones de ponderación, recomendación y coordinación entre Secretarios de Estado en cuanto a asuntos de estrategia sectorial. El segundo se refiere a la composición de un equipo técnico especializado, multiinstitucional y multidisciplinario para el análisis, formulación, seguimiento y coordinación operativa de las propuestas sectoriales. El tercero crearía espacios de consulta o mesas sectoriales con las instituciones de la sociedad civil que desarrollan intervenciones en las áreas de competencia de cada gabinete sectorial.

III. Profesionalizar la función pública

- IV. Todos los diagnósticos y cambios macroestructurales que se hagan, no tendrían un efecto sustantivo sobre la efectividad gubernamental de no incrementarse la profesionalización de la función pública. La eficiencia del gasto público y la calidad de los servicios, dos de los hitos más importantes en la manera como la acción estatal eleva la calidad de vida de la ciudadanía, solo son posibles con un proceso de desarrollo de la profesionalidad e integridad del ejercicio de la función pública en torno a la introducción de principios de mérito, calificación y actualización para la estabilidad y la promoción de la burocracia. La creación de una cultura de servicio y los cambios en la cultura organizacional han de articularse a la ampliación de la carrera administrativa.
- V. Dichos elementos tienen una relación con el crecimiento y el desarrollo. No existe ninguna experiencia de desarrollo al margen de la profesionalización de la función pública, ya que el crecimiento y el desarrollo se vinculan directamente con las capacidades de gestión. No obstante, para profesionalizar la función pública en la RD, es imperativo articular la ampliación del ingreso a la carrera administrativa con una estrategia de entrenamiento y formación y con una estrategia de cambios institucionales ligados a la reforma y modernización del Estado. Las instituciones no pueden cambiar si no hay cambios de paradigmas, habilidades y métodos en sus recursos humanos. La carrera administrativa debe articularse a un criterio de gestión de los recursos humanos que eficiente las acciones de formación y le de un sentido estratégico basado en objetivos de desarrollo organizacional: qué tipo de organizaciones queremos, cuáles métodos de gestión deben ser prioritarios, qué tipo de recursos humanos necesitamos, cómo los

formamos para que sean parte integral de los procesos de cambio y cómo los evaluamos e incentivamos.

- VI. Para desarrollar una visión sistémica de la modernización, la carrera administrativa y la formación y el entrenamiento, proponemos un programa piloto que integre una “masa crítica” en base a objetivos prioritarios de reforma (por ejemplo en algunas de las áreas de cambio planteadas en este documento), objetivos de carrera administrativa, objetivos de cambio de la cultura y estructuras organizacionales y objetivos de formación y entrenamiento (por ejemplo para la socialización de métodos de gestión del desempeño y de gestión por resultados). Un programa de este tipo tendría un efecto de demostración y multiplicador en diversas instancias consideradas como prioritarias para la efectividad gubernamental.

EL MITO DEL GIGANTISMO DEL ESTADO DOMINICANO

Porfirio Quezada

*“... un gobierno puede ser criticado
por malo, no por grande..”*

Ornar Guerrero Orozco, pensador mexicano

Desde septiembre pasado se viene incubando la hipótesis de que la crisis de la economía dominicana está asociada a un gasto corriente excesivo y de manera puntual al crecimiento desmedido de la nómina pública.

El empresariado dominicano apostando a su vieja idea de contribuir lo menos posible a la financiación de la política social haciendo provecho de la coyuntura y argumentando la necesidad de disminuir el presupuesto público se ha hecho eco de la idea y ha empujado al gobierno a colocar el tema sobre la mesa de negociación.

Con la jugada, el sector privado obviamente evita la discusión sobre el necesario incremento de la presión tributaria para, cuanto menos dignificar la pobreza en República Dominicana.

La oposición, avezada y oportuna toca el tema y se escurre dejándole al gobierno una granada activada en las manos.

Al crear la Comisión para la Adecuación de la Nómina Pública con la misión de analizar la situación y presentar en 90 días un plan de solución no sabemos si el Estado está realmente interesado en abordar el problema o si simplemente trata de ganar tiempo y esperar que se diluya la prisa.

Ahora bien, tanto se repite la idea del supuesto gigantismo de la Administración Pública dominicana, que muchos de nuestros generadores de opinión han resultado sorprendentemente convencidos y fanatizados por ideas a las cuales evidentemente nunca le habían prestado suficiente interés.

Este planteamiento carece de toda originalidad fue el Banco Mundial quien en el año 1983, en el marco de un estudio sobre los “países en vía de desarrollo” planteó su preocupación por el incremento de la nómina pública a velocidades que superaban hasta tres veces el crecimiento de la población y considero tal crecimiento como una amenaza al proceso de desarrollo de esos países.

Hasta la fecha, esa hipótesis no ha podido ser probada, pero 51 ha recorrido por más de quince años, cual 51 fuera un axioma, todos los foros de discusión sobre el desarrollo, marcando las líneas de trabajo de algunos Organismos de Cooperación Internacional y creando corrientes de pensamiento en los partidos conservadores del mundo subdesarrollado.

Para entender la cuestión de la burocracia pública dominicana, es conveniente recurrir a comparaciones conceptuales y estadísticas sobre nuestro modelo de gestión pública y sus características, a la luz de lo que sucede en América Latina, Europa y Norteamérica, para evitar caer en repeticiones fundamentalistas y carentes de base objetiva, proponemos tener en cuenta tres indicadores básicos para establecer la dimensión del sector público utilizados frecuentemente por las ciencias administrativas dedicadas al asunto de la burocracia estatal, a saber:

1.- porcentaje de la población total que tiene la condición de servidor público: Este indicador es sin dudas el preferido para determinar el tamaño de las burocracias públicas e incluso es muy utilizado para dimensionar las entidades privadas, en el caso del grupo de países com-

parables con la RD en la región, tomando en cuenta el ingreso per capita como elemento clasificatorio (Argentina, México, Venezuela, Uruguay, Costa Rica, Panamá y Chile), el promedio de habitantes que ostentan la condición de servidores públicos (Incluyendo fuerzas de defensa, entidades descentralizadas y tercerizadas), alcanza un promedio del 6%, la RD por su lado cuenta con un 4.55% de su población, es decir 1.5% por debajo del promedio en la región.

Uruguay presenta una tasa del 9.2% de su población con la condición de servidor público y se considera una de las mejores y más estable burocracia de la región. En el grupo de países considerados como “altamente desarrollados” de Europa, esta tasa alcanza el 10% como promedio según datos del FMI.

Los EEUU cuentan con una nómina pública que sobrepasa los 18,000,000 (dieciocho millones) de servidores públicos, un 6.8% de su población.

Por el contrario, Nicaragua, Honduras, Bolivia y Guatemala son los países de la región con menor tamaño del sector público y al mismo tiempo conforman (junto a otros) el grupo de menor desarrollo relativo del continente.

2.- Cobertura de población por servidor público: al considerar este indicador en el ámbito latinoamericano, nos encontramos que entre el grupo comparable a la RD, el promedio de cobertura es de 22 habitantes por servidor público, la RD por su lado presenta una cobertura de 21.9 habitantes por servidor, muy cerca del promedio EEUU presenta una tasa de cobertura de 14.77, menor a la de República Dominicana.

La importancia de este indicador es que demuestra la dimensión de la política social de un Estado, junto a indicadores relativos a la desconcentración de los recursos, nos explica el grado de penetración de los servicios del Estado en la población.

3.- Porcentaje de servidores públicos en la conformación PEA: con este indicador se pretende además verificar la incidencia del Estado en el mercado laboral y de alguna manera en la economía nacional, el promedio para el mismo grupo de países en la región alcanza 13.2%, y en el caso dominicano presentamos un índice del 9.58%, nueva vez debajo del promedio.

Costa Rica y Panamá alcanzan casi el 35% de participación de los servidores públicos en la conformación del PEA y nadie esta planteando que cuentan con un Estado agigantado. Particularmente el primero (Costa Rica) es considerado como un modelo mundial de desarrollo humano sostenible según los Indicadores de las Naciones Unidas. La constante es que a mayor desarrollo mayor proporción de servidores públicos, en América latina, por ejemplo, se puede apreciar muy claramente la relación entre Ingreso per cápita y la densidad del servicio público.

Esto se explica, porque aunque parezca un anacronismo, la verdad científica es que “a mayor Estado mayor desarrollo”. No obviamos la cuestión relativa a la calidad de organización y operación del Estado, pero esa es una discusión que no parece tener espado en la agenda pública en RD, no obstante sería muy importante centrarse en ella en el futuro próximo.

Como queda demostrado en las referencias presentadas 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 escaso apoyo que reciben los esfuerzos de capacitación, la baja motivación y el deteriorado ambiente de trabajo en que se desempeñan, entre otras.

Al comparar la data relativa al grado de concentración de los recursos humanos, nos encontramos con países como Argentina y Chile, que tienen una mayor proporción de servidores públicos en los niveles descentralizados y autónomos (estos son probablemente los países de mayor descentralización en América latina).

Otros como Costa Rica y Panamá con proporciones casi idénticas entre el nivel central y el nivel descentralizado y casos como la República Dominicana donde alrededor del 65% de la nómina pública esta concentrada en el llamado Gobierno Central. ‘

Si se revisa la evolución de la nómina en América latina y se compara con la de República Dominicana se comprueba que en cualquier caso ha habido un incremento sostenido, cuyas causas no han sido establecidas y que algunos autores asocian a la adopción de políticas populistas en la conducción del Estado.

La realidad estadística, indica que el crecimiento de la nómina pública que en principio acompañaba a 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.

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; algunas de estas ideas se exponen a continuación:

Primero._ Impulsar una recomposición de la arquitectura organizacional de la Administración Pública, centrandó las organizaciones en su misión orgánica, diferenciando los niveles de competencia en función de un esquema básico a saber:

Función de rectoría;

Función reguladora fiscalizadora y

Función prestadora

Segundo.- Fortalecer la capacidad de los entes prestadores de servicios impulsando su autonomía y sostenibilidad económica y estableciendo reglas claras para estimular la efectividad en las prestaciones de los servicios.

Tercero._ Impulsar un proceso rápido de descentralización y tercerización que acerque mucho más la capacidad de decisión al territorio y circunstancias donde se generan los problemas.

Cuarto.- Definir un programa de transferencia de recursos humanos desde las sedes institucionales hacia los cen-

tros de prestación de servicios, con el propósito de colocar más ciudadanos al servicio de la población (más ciudadanos sirviendo a los ciudadanos).

Quinto.- Una vez se ejecute esta recomposición del ambiente de trabajo en la Administración Pública, se debe implantar sin demora la Ley de Servido Civil y Carrera Administrativa a manera de estabilizar el empleo público, única vía para alcanzar niveles mínimos de eficiencia en la administración pública.

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 128 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 51 de repente 128 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 y Carrera Administrativa, se trata simplemente de evaluar el desempeño y aplicar un adecuado sistema de consecuencias.

Es cierto que la Nómina Pública requiere de atención y más aún, de transformación, no obstante, en todos los países que se han intentado una reforma de la nómina pública con la perspectiva de los ministerios de economía y finanzas, el resultado ha sido siempre contrario a los propósitos, este es el caso de Argentina, país en el cual después de

varias olas reformadoras, la burocracia ha involucrado y los niveles de inestabilidad en el empleo han sido factores de corrupción y de deterioro de los servicios públicos y la pobreza en la población.

Es necesario definir un marco básico de metas nacionales que puedan orientar cambios institucionales profundos en nuestra arquitectura organizacional, que definan de una vez hacia donde deben moverse los cambios en la burocracia pública y disminuyan el nivel de incertidumbre que se produce cada vez que alguien saca de la manga un nuevo “proyecto de salvación nacional”.

La tesis del “Estado pequeño” ha sido ampliamente derrotada en los foros especializados de discusión, no entendemos el por qué de este afán de llegar retrasados a temas de tanta trascendencia para nuestra nación.

No se trata ya de si más o menos Estado, sino de mejor Estado, esto es más y mejores servicios, más seguridad pública y jurídica, mejor salud y educación, más seguridad social, mejores infraestructuras, en fin más calidad de vida para la ciudadanía.

Argentina es un espejo de lo que pasa cuando decisiones apresuradas son tomadas sin tener en cuenta todas las perspectivas vinculadas con un tema tan crítico y complejo como el empleo público.

Las causas de la crisis económica hay que buscarlas en otro lado, casi seguro en nuestra competitividad económica como nación, el tema de la gestión de los recursos humanos en el sector público ya ha tenido suficiente con cuatro décadas de vaivenes politiqueros, la permanente falta de estabilidad y la discriminación económica y social que se ejerce sobre los ciudadanos que se dedican al servicio público, no se resuelve simplemente sumando “lógica privada” a la gestión de Estado.

De hecho, las incursiones de la inteligencia privada en la gestión pública no tienen precisamente una hoja de logros en América latina, basta recordar que en gran medida

el fracaso del último gobierno de Carlos Andrés Pérez en Venezuela se debió a la mala gestión de un grupo de funcionarios provenientes de las más prestigiosas empresas venezolanas y el resultado para Venezuela fue nefasto no solo por la caída del gobierno sino también por lo que todavía sucede.

Más reciente en México, el Presidente electo Vicente Fox contrató una compañía especializada en “caza de talentos” (heat hunter), para que seleccionara un gabinete integrado con lo más selecto del exitoso sector empresarial mexicano, para abreviar la historia, basta revisar la última encuesta de opinión sobre la gestión de Fox, en la cual el 70% de la población estima que ha sido simplemente un fracaso, que el Presidente ha sido superado por los problemas y su equipo ha sido incapaz de enfrentar con éxito la situación.

En suma, las transferencias de las experiencias privadas, sin más ni más, al ámbito de la gestión pública aún tiene pendiente probar su efectividad.

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.

LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA: REFORMA Y APLICACIÓN

*Por Dra. Mariza de la Cruz Hernández, MAP
Enc. Dpto. de Relaciones Laborales de la ONAP.*

La Ley No. 14-01, del 20 de mayo de 1991, de Servicio Civil y Carrera Administrativa, como estatuto normativo de las relaciones de trabajo y conducta entre el Poder Ejecutivo y los servidores civiles de sus distintas dependencias constituye una verdadera conquista en términos de derechos y prerrogativas instituidas a favor de los empleados y de la propia Administración. Es a partir de la Ley que el servidor público cuenta con un Código Laboral que consagra principios que incluso en algunos aspectos son más ventajosos que los reconocidos por el Código de Trabajo de la República Dominicana, que data desde el año 1951, modificado por la Ley No. 16-92, del año 1992, para los trabajadores del sector privado.

Nos corresponde en esa jornada referirnos a la experiencia sobre el grado de coherencia entre concepto jurídico y práctica, revisión del marco jurídico y reglamentario: Rol del Órgano rector del Sistema, debilidades de la Ley y propuestas básicas para su modificación.

A fin de abordar el tema es necesario señalar algunas características fundamentales de la Ley:

- a) Es una “Ley Marco”, “Ley Cuadro” , “Declaratoria de Principios”;
- b) De aplicación gradual;

- c) Ámbito de Aplicación reducido
- d) Su órgano rector no cuenta con un nivel jerárquico adecuado; entre otras.

La Ley establece entre otros los aspectos siguientes:

- Principios para el desarrollo de los Subsistemas Técnicos de Gestión Humana
- Régimen de Protección Seguridad y Bienestar de los Servidores Públicos
- Régimen Ético
- Régimen Disciplinario
- Régimen de Carrera Administrativa.

Principios para el desarrollo de los Subsistemas Técnicos de Gestión Humana:

Se reconoce la importancia de la Ley al establecer principios para el desarrollo de los diferentes subsistemas de gestión humana, el Sub-sistema de Reclutamiento y Selección; Sub-sistema de Evaluación del Desempeño; Sub-sistema de Clasificación de Cargos; Sub-sistema de Salarios e Incentivos, y el Sub-Sistema de Adiestramiento y Desarrollo de Personal. Estos han sido diseñados por la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), como órgano rector del Sistema Integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que ha elaborado los Instructivos correspondientes e implantados en algunas dependencias centralizadas.

Régimen de Protección Seguridad y Bienestar de los Servidores Públicos:

El Régimen de Protección Seguridad y Bienestar de los Servidores Públicos, ha constituido un avance en términos normativos, está referido a reconocer a los servidores pú-

blicos el Derecho de Organización y Acción Laboral, dentro del marco de las disposiciones y normas sobre la materia contenidas en los artículos 29 y 30 de la Ley 138 y siguientes del Reglamento, los cuales establecen objetivo, deberes administrativos, prohibiciones y requisitos de constitución de las asociaciones. Tienen los deberes y funciones de colaborar con la Administración Pública para el mejor cumplimiento de sus actividades, contribuir a la eficiencia de los servidores públicos y el mejor desempeño de los empleados; y representar a sus miembros ante los organismos administrativos y jurisdiccionales competentes, entre otras.

Las acciones implementadas para promover la constitución de las Asociaciones para promover la constitución de las Asociaciones de Servidores Públicos, han sido las siguientes:

- 1) Firma de “Acuerdo de Progreso Social” entre el Gobierno y el Consejo Nacional de Unidad Sindical (CNUS), en fecha 10 de noviembre del año 2000.
- 2) Firma de Convenio ONAP-CNUS para promover la aplicación de la Ley mediante la constitución de las Asociaciones de Servidores Públicos, en fecha 9 de enero del año 2001.
- 3) Decreto No. 559-01, de modificación del artículo 142 del Reglamento de Aplicación de la Ley para reducir de un 60% a 40% la cantidad de empleados requeridos para organizarse dentro de una institución.
- 4) Diseño y aprobación por la ONAP, mediante la Resolución No. 19-2001, del 23 de noviembre del 2001, del Instructivo para la Constitución y Funcionamiento de las Asociaciones de Servidores públicos.

Este derecho no ha sido ejercido masivamente por los servidores públicos, Actualmente la Administración Pública cuenta con ocho asociaciones de empleados públicos:

1) ASP/SET	Registro No. 001-2001
2) ASP/ONAP	" 002-2002
3) ASP/LOTERIA NAC.	" 003-2004
4) ASP/SUPERINT. SEGUROS	" 004-2004
5) ASP/SEC. ESTADO OBRAS PUBLICAS (SEOPC)	
6) ASP/SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA (SEA)	
7) ASP/OFICINA NAC. DE METEOROLOGIA	(RES. No. 4-96)
8) ASP/CENADARTE	(" " 6-97)

Régimen Ético:

El Régimen Ético de los Servidores Públicos establece los principios o cualidades éticas, derechos generales y especiales, los deberes, prohibiciones e incompatibilidades. La Administración Pública ha avanzado en la aplicación de este aspecto en sentido general, reconociendo a sus servidores derechos tan importantes como los siguientes:

- Períodos de vacaciones de acuerdo con la antigüedad en el servicio;
- Regalía Pascual;
- Licencias y Permisos
- Indemnización Económica.

En cuanto a los deberes, prohibiciones e incompatibilidades como conjunto de normas laborales, han permitido mejorar la gestión y procurar mayor grado de responsabilidad en el desempeño de las funciones de los servidores públicos y mejorar la calidad de los servicios que prestan las diferentes dependencias.

Régimen Disciplinario:

La aplicación de este importante aspecto de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, es evidente, conforme con sus objetivos se procura mejorar la calidad del servicio a los ciudadanos, garantizando en todo caso los derechos y prerrogativas de los servidores públicos y de la propia Administración. Este contiene una gradualidad de las sanciones a ser aplicadas de acuerdo con la gravedad de las faltas:

- 1º. Amonestación Oral
- 2º. Amonestación Escrita
- 3º. Multa del 5 al 15% del sueldo de un mes de trabajo
- 4º. Multa del 16 al 25% del sueldo de un mes de trabajo
- 5º. Destitución.

Este régimen establece, además los recursos y vías de acción necesarias para salvaguardar los derechos y legítimos intereses de los servidores públicos de la Administración, en cuyo caso cabe señalar el desarrollo alcanzado en la resolución alternativa de conflictos en el sector público, mediante la Comisión de Personal, como instancia de conciliación, creada por el artículo 9 de la Ley:

“Se crea en cada organismo público, sujeto a la presente Ley, la Comisión de Personal, con atribuciones de instancias de conciliación en su jurisdicción para dilucidar, sin menoscabo del proceso contencioso administrativo que norma la Constitución de la República para estos casos, los asuntos atinentes a: períodos de prueba, condiciones de trabajo, evaluaciones de desempeño, traslados, régimen disciplinario, adiestramiento y otras acciones de personal que interesen a todo empleado en su condición de miembro del Servicio Civil y la Carrera Administrativa.”

Régimen de Carrera Administrativa:

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 (260) cargos de carrera han sido incorporados.

Organo Rector del Sistema:

La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), como órgano rector del Sistema Integral de Servicio Civil y Carrera Administrativa, tiene sus atribuciones. El artículo 16 del Reglamento de aplicación de la Ley le consagra además como “órgano central de personal y de la reforma administrativa del sector público”. Establece que debe ejercer 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.

Sin embargo estas atribuciones y las funciones específicas establecidas por las citadas disposiciones, no pueden ser desarrolladas por la ONAP debido a sus limitaciones:

- Desde su creación en el año 1965 (Ley No. 55, del 22 de noviembre de 1965) no contaba con una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que le permitiera desarrollar su rol: Establecer un sistema moderno de administración de personal;
- Su nivel jerárquico conforme con la estructura orgánica de la Administración Pública y en relación con los órganos operativos del sistema (las oficinas de personal de las diferentes dependencias) no es adecuado;
- Su presupuesto ha sido inadecuado e insuficiente;
- No cuenta con un Registro Nacional de Servidores Públicos.

En ese orden, se entiende que el rol de la ONAP depende de su jerarquía y reposicionamiento en la macro estructura de la Administración Pública. Cabe señalar que en la XII reunión de Directores de Servicio Civil y Recursos Humanos del Istmo Centroamericano, celebrada en Tegucigalpa, Honduras, en julio del año 2004, hubo consenso en cuanto a la necesidad de que las Oficinas Centrales de la Función Pública alcanzaran un nivel jerárquico superior a una Dirección General u Oficina Nacional como es el caso, recomendando el nivel de Ministerio o Secretaría de Estado que es el equivalente en nuestro país; y que los titulares de los órganos operativos (Oficinas de Recursos Humanos) dependan del órgano rector de la función pública.

Es necesario, además establecer la corresponsabilidad de la gestión con otros órganos del sistema como son la Contraloría General de la República, la Oficina Nacional de Planificación y la Oficina Nacional de Presupuesto.

Propuestas básicas de modificación de la actual ley:

- Fortalecimiento Institucional de la ONAP;

- Establecer los principios para desarrollar sistemas automatizados de gestión (Gobierno Electrónico y Sistema de Administración de Servidores Públicos);
- Introducir en la Ley numerosas disposiciones, establecidas en el Reglamento de aplicación de la misma;

LA LEY DE SERVICIO CIVIL. REFORMA Y APLICACIÓN

*Por LUIS SCHEKER ORTIZ
para Participación Ciudadana*

La Ley 14-91 sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa fue promulgada por el Presidente Joaquín Balaguer el día 20 de mayo de 1991. Poco después, le daría una estocada mortal, de la que no se recupera. Los gobiernos que le han sucedido poco o nada significativo han hecho para devolver la salud. Para hacerla viable. Por eso hemos dicho en anteriores ocasiones que la ley 14-91 nació nati-muerta.

Esta ley, cuya característica desde el punto de vista jurídico es la de ser una ley cuadro, fue el resultado de una estrategia concebida para que no hubiera oposición en el Congreso ni en el Ejecutivo de la nación, después de varios intentos continuados y fallidos que parten de la llegada del primer grupo de post grado en Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico en 1963 y la creación del Secretario Técnico de la Presidencia como estructura orgánica superior a la que queda adscrita conjuntamente con ONAPLAN, ONAPRES Y la ONE, la ONAP, como organismo técnico especializado encargado de promover e implantar el Servicio Civil y de Carrera y la Reforma Administrativa del Estado, como condición “sine qua non” para el logro de la eficiencia del gobierno y del desarrollo económico de la nación.

En esta ley se enuncian los principios fundamentales que le dan sustento ético y moral, tales como el principio

del mérito personal, de igualdad de oportunidades y de eficiencia, principios normativos que propugnan por la transparencia y la eliminación de toda discriminación y favoritismo en cualesquiera de sus múltiples manifestaciones y, consecuentemente, el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos en procura del mejoramiento de los servicios públicos puestos a su cargo. Establece los órganos rectores del sistema, sus atribuciones y facultades, así como los subsistemas operativos y los mecanismos que garantizan la idoneidad de sus aplicación y los objetivos que la ley persigue.

La Ley fue complementada años más tarde, Reglamento No. 81 dictado el 29 de marzo de 1994, por una legislación mas extensa que explica e interpreta su contenido y trata de plasmar algunas conquistas en términos de las relaciones de trabajo de los servidores públicos, incluyendo un régimen ético y disciplinario.

Puede decirse que la Ley 14-91, con sus limitaciones, fue la culminación de varios intentos y esfuerzos colectivos cuyos añejos antecedentes reseña el Dr. Amaro Guzmán, el mas esforzado propulsor de este estatuto, y que no es preciso resaltar en esta ocasión, bastándonos con señalar que es el nuestro uno de los países del hemisferio que mas ha legislado sobre la materia, encontrándose en la propia Constitución de San Cristóbal el germen de su institucionalidad, malgrado con la primera reforma sufrida en el año 1854.

Poco después de su entrada en vigencia, un periodista le preguntó al Presidente Balaguer acerca de por qué no se iniciaba su aplicación. La respuesta del Doctor fue que de aplicarse esa ley mas de la mitad de los servidores públicos quedarían sin empleo. Como al Presidente de la República no podía suponersele ignorancia de una Ley que el mismo había promulgado, es obvio que mentía. ¿Por qué lo hacía? Y ¿por qué promulgó la Ley en ese entonces?.

Pienso que reaccionaba como un típico político criollo, el mas sagaz de todos. Promulgaba la Ley, para ligar su nombre en la historio, como el gran reformador, pero estaba dispuesto a no respetarla en lo mas mínimo si ello le significaba alguna mengua de su poder omnímodo y dictatorial. La explicación dada era típicamente paternalista.

Durante sus doce años de gobierno omnímodo, después de la revolución del 65, a Balaguer se le presentaron varios proyectos de ley para implantar la carrera administrativa, los saludaba con un bonito discurso pero luego los olvidaba por completo. Teniendo el control de las cámaras, dejó que allí se eternizaran sin agotar ningún esfuerzo.

¿ Por qué a los tantos años de aprobada la Ley ésta se ha aplicado muy poco, (o no se ha aplicado), es la primera pregunta que se nos plantea en esta tercera ronda de discusión. La respuesta puede parecer asaz manida, pero no menos cierta y concluyente: Los políticos dominicanos no creen en la Ley de Servicio Civil y la Carrera Administrativa. La aceptaron en el papel, para decir que existe como otras leyes avanzadas, exitosas en otros países desarrollados, pero en verdad veneran el clientelismo político, como base de sustentación de una política caudillista, que tiene su máxima expresión en el presidencialismo reforzado por el artículo 55 de la Constitución que le permite al Primer Magistrado de la nación como jefe absoluto de la Administración, nombrar y destituir a todos los empleados del gobierno. Gracias a esta disposición, el presidente de la República ejerce un poder inmenso y atemorizante cuando se ejerce, como se hace frecuentemente en forma absolutista y despótica.

Es demasiado obvio que el poder político no está dispuesto a renunciar a esta facultad que le reporta tantas ventajas inmediatas, aunque resulte tan cuestionable como nocivo y contraproducente cuando se advierte que nunca habrán tantos puestos disponibles como demanda de empleo, ni logros perdurables sin una administración profe-

sional y eficiente. De ello resulta que sin una política decidida de pleno respaldo y acatamiento a los principios fundamentales y a las disposiciones de la Ley, lo que conlleva al abandono radical del odioso spoils system, con sus prebendas, su nepotismo y su despotismo discriminatorio, no puede aposentarse la Carrera Administrativa en nuestro país.

Otra respuesta convincente y complementaria podría ser un problema cultural. Se considera en países como el nuestro, con una cultura presidencialista o mesiánica, donde el presidente o el caudillo todo lo pueden y es el único que resuelve, que oponerse a sus poderes, limitarlos o reclamar lo que nos pertenece es caer en desgracia. Verse privado de la gracia del gobierno o del gobernante visto como un todopoderoso. Nadie quiere indisponerse con el Gobierno, nadie desea echar un pleito para perderlo. Existe falta de seguridad y de confianza judicial y de concientización en cuanto a la comprensión del alcance y contenido de la ley y de su aplicación; falta de confianza en sus postulados y en los recursos que pone la Ley en manos de los empleados, aun en los de "Carrera", que suelen ser víctimas de incalificables atropellos.

A ello se debe agregar además a la ausencia de una programación eficaz y permanente que se preocupe por disseminar información mediante cursillos de adiestramiento, de entrenar y producir un liderazgo responsable que fortalezca la solidaridad y el espíritu de cuerpo de los funcionarios y empleados público, y el surgimiento de un movimiento organizado auténtico que surja de las entrañas de la función pública, no inducido por la Ley y la Constitución. (El derecho a la organización y asociación sindical, reconocido por la Ley 14-91, prácticamente no se ejerce, por temor o falta de liderazgo).

¿Cuántos servidores públicos han ingresado a la carrera administrativa y donde están?

Para responder a esta interesante pregunta, dejemos hablar al pasado incumbente de la ONAP, quien afirma que

durante el período de gobierno del Presidente Mejía fue cuando mayor impulso tuvo la aplicación de la Ley en cuanto al número de servidores que ingresaron en ella. Se parte de un universo, en ese entonces, de mas de 350,000 empleados del Gobierno y de ellos solo han ingresado a la carrera, en mas de una docena de años apenas 15,186 servidores.

Comparado con los gobiernos anteriores, perredeístas, reformistas y peledista, la cantidad aunque mayor, no deja de ser pírrica, por lo que hay que concluir que ninguno de los tres grandes partidos, y sus respectivos gobiernos han hecho un esfuerzo digno de tomarse en cuenta a favor de la aplicación y vigencia de la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

La respuesta a la segunda pregunta seguramente es también bastante desoladora. ¿Dónde están los presuntos servidores de Carrera, a quienes se les garantiza permanencia en el servicio mientras cumplan con sus responsabilidades honestas y eficientemente?. Se respeta su estatuto, o por lo contrario, se les ignora y maltrata como a cualquier improvisado, sin importar sus años de servicio, su experiencia, su comportamiento eficiente y honesto, el gasto invertido por el Estado en su formación y desarrollo profesional.

Cuando el cambio político de gobierno se produce y emerge otro partido al poder, la suerte de los servidores de carrera es la misma que la de un empleado cualquiera que no pertenezca al partido triunfante o tenga buenas cuñías a su alrededor. No sabemos de estadísticas, mas dudo que existan o que alguien se haya interesado en su investigación, pero sabemos de numerosos casos, aparte de los que atestigua la prensa, donde la condición de profesionalidad de Carrera no garantiza la permanencia ni mejores tratos.

Y viene a resultar que por algún adefesio legalista o reglamentario, a este servidor que cumple con los años de

servicio y la edad reglamentaria para obtener su pensión, si es suprimido en sus funciones, queda automáticamente descalificado para solicitar su pensión o jubilación, ya que, para hacerlo, es preciso “estar desempeñando una función”. Este anacronismo, evidentemente contrario a los derechos humanos y al espíritu garantista de la Ley, llega al absurdo y conspira contra la propia economía del gobierno cuando este se obliga a pasarle al solicitante que disfruta de licencia inmediata e indefinida, el sueldo devengado mientras se decida su petición, lo que puede tardar muchos meses o algunos años.

Por otra parte, es mucho el dinero erogado por el Estado por concepto de liquidación por concepto de cancelación de empleados público con mas de 10 años en el servicio, al tenor de lo dispuesto en el artículo 28, lo que puede verse como un signo positivo en comparación al absoluto desamparo que imperaba antes de la Ley 14-91, no así si el gobierno toma esa opción el camino mas fácil para desprenderse de un servidor honesto y eficiente que no conviene por su incorruptibilidad o porque sencillamente no le sea un incondicional.

En ese orden fue muy comentado el pronunciamiento de un conocido ingeniero y militante del PLD cuando al asumir sus funciones al frente de un importante organismo técnico descentralizado reunió a su personal para exigirle únicamente lealtad al Presidente de la República, al Partido y a él mismo como condición de permanencia en el servicio.

Un tercer planteamiento sobre el papel y la autoridad que debe ejercer el organismo rector del sistema, o sea la ONAP, está claramente definido en la Ley de su creación, la No. 10 de 1965 y la Ley 55 de ese mismo año, que le atribuye a la ONAP la función de “establecer y desarrollar un sistema moderno de administración de personal que empleará y retendrá servidores idóneos con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos”.

De acuerdo con el Dr. Amaro, quien fuera Director de ese organismo por más de una década, “Resulta a todas luces evidente que la ONAP ha tropezado, desde su misma fundación con obstáculos diversos para desarrollar el servicio civil a nivel estatal; obstáculos de diferentes órdenes, políticos, económicos y administrativos”.

Realmente, la ONAP, por las razones dichas, ha sido una cenicienta, sin su príncipe azul que la rescate de su triste condición de abandono. El obstáculo mas formidable es la resistencia política. El rechazo político a este organismo al que la Ley 14-91 encomienda poner la casa en orden, “para la eficaz ejecución y continuidad de los programas de desarrollo del país”, “instaurando un sistema de servicio civil y carrera administrativa que garantice adecuados procedimientos de selección, estabilidad, retención, capacitación y promoción de los servidores públicos meritorios, que contribuya a la erradicación de los privilegios y las discriminaciones, a la vez que pueda asegurar relaciones de trabajo justas y armoniosas con el Poder Ejecutivo y si propiciar el desarrollo de la honestidad administrativa y los principios de moralidad pública en todas las instituciones del Estado”.

¿Cuenta la ONAP hoy día con el apoyo político institucional, no de palabra, y con los recursos técnicos administrativos y humanos y un presupuesto que le permita holgadamente emprender tan noble, necesaria e impostergable misión? .

Las señales que se advierten, independientemente de las iniciativas y de los buenos propósitos de su Director Nacional y sus colaboradores, no son halagüeñas. El gobierno superior sigue ignorándola institucionalmente, tomando decisiones al margen de la legislación existente y del papel de la ONAP como organismo asesor, vulnerando la ley con nombramientos excesivos y complacientes, como el anunciado por un alto dirigente político, refrendado por el Presidente Fernández, de nombrar 50,000 diri-

gentes y militantes de su partido en la administración pública, sin ningún tipo de estudio investigación o previsión que determine su necesidad o pertinencia.

Finalmente, en cuanto a las debilidades de la actual Ley 14-91 y sus posibles modificaciones, es lógico que toda ley es perfectible y que debe adaptarse a los cambios que se producen en el orden social y económico, como en el orden político dentro de un esquema de legitimidad que responda al interés nacional.

No obstante, lo importante no es modernizar la Ley, y ponerla a tono con las innovaciones que demandan los nuevos tiempos, siendo la primera y principal innovación el cambio de actitud y de percepción del poder político, que reconozca la necesidad de abandonar y sustituir un régimen clientelar, empírico y anacrónico, por otro mas avanzado, con mecanismos idóneos y suficientes para corregir los grandes males, atajar la corrupción, racionalizar los recursos y emprender una profilaxis que devuelva a la función pública la eficiencia y la hidalguía a decencia que demanda la nación para su desarrollo y viabilidad.

Dado ese primero, difícil e importante paso, lo demás vendrá por añadidura.

LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Faustino Collado
para Participación Ciudadana

1. Democracia y Carrera Administrativa

Una democracia viva debe estar sostenida en múltiples factores. A la realización de elecciones libres y transparentes para elegir los gobernantes, las libertades públicas y la asistencia social para disminuir las desigualdades, amerita que sean incorporados otros elementos.

En un sistema democrático la justicia debe obrar con independencia y eficacia; las leyes deben ser aplicadas a todos y todas; los derechos y la dignidad humana deben prevalecer. El Estado de derecho es consustancial al sistema democrático.

De igual modo, la economía debe crecer continuamente, un crecimiento de calidad, para sostener a la nación, al Estado y la soberanía.

Se debe agregar el apego a principios y valores éticos, defendidos por un liderazgo responsable. Como todas las empresas, y la democracia es un gran emprendimiento de la humanidad, la clave del éxito reside en la persistencia, en pasar la prueba del tiempo, donde se construye la cultura democrática y se forjan las identidades cívicas y jurídicas.

Uno de los caminos de la democracia es la Carrera Administrativa y el Servicio Civil en general. La carrera admi-

nistrativa es competencia, vía los concursos de entrada; se basa en normas y reglas que sustentan el principio de la igualdad de oportunidades.

La carrera administrativa es permanencia evaluada, a través de una evaluación periódica del desempeño; premia los méritos y sanciona las desviaciones.

La dedicación al cargo, la especialización, que no tiene necesariamente que sumirse en la rutina, existiendo espacios para la creatividad y la innovación, contribuye a elevar la calidad del servicio público, como esperan y necesitan las mayorías.

No es que el Servicio Civil y la Carrera Administrativa son exclusivos de la democracia, como si lo es, por ejemplo, el voto universal, ya que otros sistemas políticos han incorporado algunos de sus aspectos.

Pero si se puede decir que la democracia ha adoptado a la carrera administrativa y que las democracias más estables y duraderas del mundo se han desarrollado teniendo en su estructura un servicio civil estable.

La estabilidad que da la Carrera Administrativa a la Administración del Estado es un soporte de la estabilidad democrática.

Estas dos estabilidades se nutren mutuamente, y está demostrado en regímenes políticos con períodos de alta inestabilidad, como ha sido el caso de Italia, que un factor de contención a la generalización de la estabilidad es la existencia de un funcionariado al servicio y fiel al Estado como institución, y no a grupos de intereses.

La existencia de una Carrera Administrativa duradera, es una contribución fundamental para una democracia duradera.

La democracia dominicana en construcción debe tener como uno de sus soportes a la carrera administrativa, que sea la base del reclutamiento, selección, promoción, evaluación, separación, profesionalización y funcionamiento de la Administración Pública.

2. LA LARGA TRANSICION A LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN REPUBLICA DOMINICANA

Si se observa la historia más reciente de República Dominicana, por lo menos la etapa denominada “democrática”, esto es, la iniciada en 1962 tras el ajusticiamiento el 30 de mayo de 1961 del tirano Rafael Leonidas Trujillo Molina y la salida del gobierno de los remanentes de la tiranía, se comprobará el tortuoso camino recorrido por el servicio civil y la carrera administrativa en estos 43 años.

En este período se elaboraron varios proyectos de leyes (1962, 1966, 1971, 1978, 1981, 1984, 1988, 1990); se aprobó en 1965 la creación del Secretariado Técnico de la Presidencia, una de cuyas estructuras es la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), que debía promover el servicio civil en el país. (1)

Finalmente en 1991 se aprobó la ley No. 14-91, denominada “Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa”.

Esta ley estuvo prácticamente sin aplicación hasta 1994 al no haber sido promulgado el reglamento correspondiente, pues la ley 14-91 es una ley marco. La promulgación de este reglamento se produjo el 29 de marzo de 1994.

El Reglamento No. 81-94 para la aplicación de la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, creó, además, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), concebido para capacitar y adiestrar a los empleados públicos, y por ende contribuir a mejorar el servicio público, tanto técnico como éticamente.

No fue sin embargo hasta finales de 1995 cuando se realizó en el país la primera incorporación de servidores públicos a la carrera administrativa, lo que ocurrió el 22 de noviembre de 1995 con la incorporación a la carrera de un total de 302 empleados.

(1) Leyes Nos. 10 y 55 del 8 de septiembre de 1965 y del 22 de noviembre de 1965, respectivamente.

Después de este primer acto de incorporación se han realizado once (11) actos más, incorporándose un total de 15,349, alrededor de un cinco por ciento (5%) de la nómina de la Administración Central.

Si en diez años (1995-2005) se incorporó a la carrera un 5% de servidores públicos, se tardaría más de cincuenta (50) años para incorporar el 50% de los empleados públicos, excluyendo a los funcionarios que la ley 14-91 en sus artículos 16 y 17 califica de libre nombramiento o de índole política, así como a los empleados que pertenecen, desde hace varias décadas a carreras especiales, como la militar, policial, sanitaria, docente, diplomática y consular.

Por esta razón es atinado decir que la carrera administrativa se encuentra en transición en República Dominicana, incluso que apenas se ha iniciado.

Esta transición hacia un servicio público profesionalizado y estable ha corrido paralela a la transición democrática de nuestras instituciones y de la cultura política, la cual puede ser calificada de larga, errática, costosa socialmente y frustratoria.

El hecho de que el 20 de diciembre de 1962 se realizaran, en la etapa pos tiranía, las primera elecciones generales limpias, y que en 1994, treinta y dos (32) años después, se realizara un gran fraude electoral en las elecciones presidenciales de ese año, equivale, desde el punto de vista de la institucionalidad democrática, a las acciones de despido de miles de servidores públicos que pertenecían a la carrera administrativa, ocurridas tanto en el año 2000 como en el 2004.

Avances y retrocesos que envilecen y demandan un rompimiento total con el pasado, para considerarnos una sociedad civilizada.

3. LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA No. 14-91

La ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa No. 14-91 no solo puede ser considerada tardía, en el contexto nacional e internacional, sino sobre todo, limitada y hasta una caricatura de ley de carrera (2).

El principal defecto de esta ley, en cuanto a la carrera administrativa, puesto que en el servicio civil institucionaliza y regula por primera vez derechos y deberes de todos los servidores públicos, se localiza en el artículo 28, el cual establece lo siguiente:

“Los empleados de carrera y aquellos con diez (10) años o más de servicio ininterrumpido en la Administración Pública, y que no califiquen para recibir la correspondiente jubilación, que sean separados del servicio en forma injustificada o por haber sido suprimido su cargo.....”

Como se puede leer en el texto colocado en negrita, los empleados de Carrera de República Dominicana pueden ser legalmente cancelados en cualquier momento, sin explicación alguna, sin tomar en cuenta que hubo un concurso o una evaluación previa a su incorporación, obviando la tecnificación del empleado o empleada, su especialización, el gasto público que se ha empleado en su capacitación, así como los años de dedicación al servicio del Estado, que en muchos casos representa toda una vida.

Por eso se ha señalado en varias ocasiones que en el país realmente no existe una ley de Carrera, y que la actual no es tal.

El origen de este adefesio es totalmente político. Ha obedecido a una componenda de Estado, donde los políti-

(2) Ley No. 14-91 del 20 de mayo de 1991, Gaceta Oficial No.

cos que han dirigido la Cosa Pública, con partido y sin partido, han preferido el poder personal de nombrar empleados públicos en forma clientelista al poder institucional, impersonal, que adquiere la Administración Pública con la profesionalización y estabilidad de servidores nombrados en base a concursos.

Se trata de una forma comercial de hacer política, donde el voto y los puestos públicos se compran y se venden; donde la dirección política y administrativa del Estado y del gobierno no se basa en realizaciones materiales y espirituales de trascendencia histórica, sino, en poder disponer de los órganos públicos y del erario, como un botín de guerra para los vencedores.

En ese escenario de depredación y acumulación dineraria primitiva generalizada, defendido, lamentablemente, por cientos de miles de ciudadanos y ciudadanas, lo que quiere decir que tal patrimonialismo tiene una implantación social, los políticos, técnicos y ciudadanos que se han esforzado por hacer avanzar el sistema de carrera, han sucumbido ante las prácticas prebendistas, el centralismo gubernamental y el autoritarismo, que no tienen al bien común como una norma de Estado.

Otra debilidad del “sistema de carrera” establecido por la ley No. 14-91 en su artículo 32, párrafo II, es la obligatoriedad de producirse un nombramiento a favor del empleado(a) de parte del Poder Ejecutivo, es decir, del Presidente de la República Dominicana,, después que el servidor público ha sido evaluado, seleccionado y cumplido con el período de prueba que puede ser hasta de un año.

Estos trámites que van en perjuicio del empleado(a), pues retarda y pone en duda su incorporación a la carrera, deviene en realidad del texto constitucional, dentro de las facultades del Presidente de la República:

“nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos

cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta Constitución o por las leyes, aceptarles sus renuncias y removerlos” (3).

Este requisito es necesario para el servidor público que tenga, por ejemplo, veinte (20) años en el servicio público y sea evaluado para ser incorporado a la carrera administrativa, lo cual representa a todas luces un exceso de centralismo administrativo.

El trámite burocrático referido se quiso atenuar con una disposición contenida en el Decreto No. 538-03, consistente en la creación dentro de la ONAP de la “División de Nombramientos de Carrera”, con la función de “recibir, revisar, depurar y tramitar al Despacho del Presidente de la República, las solicitudes de nombramientos.....” (4)

Si bien esta disposición busca eficientizar el proceso de incorporación, también podría burocratizarlo más, a lo cual hay que agregar los pasos dentro de la Secretaría Administrativa de la Presidencia, antes de llegar al Despacho Presidencial.

Todo esto solo se refiere a la ruta de ida, pero hay que sumarle la ruta de regreso de la documentación, hasta que el empleado recibe en sus manos el certificado de nombramiento como integrante de la carrera administrativa.

La lógica de este proceso de incorporación debe ser variada para hacerlo más ágil y expedito. Solo así se podrán incorporar grandes contingentes de servidores públicos a la carrera administrativa, reduciendo los años de lo que muy bien podría denominarse la década perdida (1995-2005) de la carrera administrativa.

(3) Constitución de la República, artículo 55.

(4) Presidencia de la República, Decreto No. 538-03, artículo 6, Instructivo sobre Ingreso de Nuevo Personal a la Carrera Administrativa General y Unificación de las Nóminas de Pago, Publicaciones ONAP, 2003, página 12.

El tercer aspecto que ha contribuido a retardar la incorporación a la carrera administrativa de miles de servidores públicos es la debilidad del órgano responsable de la administración del sistema de servicio civil, la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), y que en cuanto a la incorporación a la carrera la ley solo le da un papel de “asesoría y supervisión técnica” (5).

Aunque en la práctica la ONAP ha tenido un papel pro activo, en unas gestiones más que otras, legalmente tiene un rol pasivo, mismo que se buscó reanimar con las disposiciones del decreto NO. 538-03 ya citado, y la Resolución No. 21-2001 de la ONAP, de fecha 28 de diciembre del 2001.

Pero, al seguir prevaleciendo el artículo 55 de la Constitución y los contenidos ya comentados de la ley No.14-91, el sistema de carrera sigue entrampado entre el centralismo y el burocratismo, entre los colores de partidos y los poderes de los incumbentes y sus colaboradores.

La dificultad de la ONAP se ve aumentada por la falta de institucionalidad en el Estado dominicano, donde a las normas jurídicas se les pasa por encima amparándose en la relación personal que se tenga con los centros de poder, especialmente con el Presidente de la República, especie de rey republicano, con más poder que los reyes de las monarquías constitucionales.

A propósito de este tema, dice el ex director de la ONAP, Raymundo Amaro Guzmán, lo siguiente:

“Resulta a todas luces evidente que la ONAP ha tropezado con obstáculos diversos para desarrollar un servicio civil a nivel estatal; obstáculos de diferentes órdenes: políticos, económicos y administrativos. Pero es oportuno indicar que la implantación de un sistema de servicio civil es un proceso que necesariamente tiene que desarrollarse a largo pla-

(5) Ley No. 14-91, artículo 32.

zo. Es un proceso de educación dirigido a todos los sectores nacionales a fin de crear una verdadera conciencia administrativa y una receptividad favorable, no solo al servicio civil, sino a la urgente reforma administrativa en general que demanda el sector público”(6).

4. INCORPORACION A LA CARRERA ADMINISTRATIVA 1995-2005

Del 1995 al 25 de enero del 2005 el total de servidores públicos incorporados a la carrera administrativa ascendió a 15,349, distribuidos por fecha de incorporación de la siguiente manera:

CUADRO No. 1
SERVIDORES DE CARRERA ADMINISTRATIVA
POR ACTO DE INCORPORACION

ACTO	FECHA	EMPLEADOS
I	22-11-1995	302
II	11-10-1999	509
III	26-01-2000	159
IV	21-06-2000	374
V	21-11-2001	2530
VI	23-07-2002	1496
VII	29-11-2002	2047
VIII	31-07-2003	1558
IX	4-12-2003	2609
Por concurso	26-03-2004	427
X	23-07-2004	3180
XI	25-01-2005	148
TOTAL:		15349

Fuente: Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP)

(6) Dr. Raymundo Amaro Guzmán, Prontuario de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 1993, Página 13

Estableciendo las proporciones por período gubernamental y luego por año, se tiene que en el período 1994-1996 sólo se hizo una incorporación equivalente al 1.97% del total incorporado; del 1996 al 2000 se hicieron tres incorporaciones, para un 6.80% de los incorporados; del 2000 al 2004 hubo siete actos de incorporación, representando los incorporados el 90.21% del total, lo cual significa que es realmente del 2001 en adelante que los servidores públicos son tomados en cuenta para ser incorporados a la carrera administrativa.

En relación al período gubernamental iniciado a final de 2004, se ha hecho a la fecha de escribir el presente trabajo se registró una incorporación de 158 servidores, se espera un incremento en los actos de incorporación por venir.

Al observar el cuadro No. 1 se advierte que la metodología que ha primado en los actos de incorporación es realizar dos (2) actos de incorporación o dos promociones al año. Aun así, el total de incorporados de enero del 2000 a julio del 2004 solo ascendió a la cifra de 13,953, para un promedio de 2,790.6 al año, que aún siendo las mayores cifras de los últimos diez (10) años, no llenan las expectativas ni los reclamos de los servidores públicos y la sociedad civil preocupada por la institucionalización de la Administración Pública.

Para aumentar este número de manera significativa, por ejemplo, llevarlo a 50,000 servidores públicos del 2005 al 2008 se requiere por lo menos tres actos masivos de incorporación al año, combinado con una descentralización desde la ONAP a las oficinas de personal de las instituciones para que puedan realizar todo el proceso de incorporación.

De igual modo, se requiere contratar transitoriamente personal adicional para la evaluación de los candidatos a la incorporación, y otros apoyos técnicos y financieros a la ONAP para que pueda liderar un proceso masivo de incorporación a la carrera administrativa.

4.1 LA CARRERA ADMINISTRATIVA POR INSTITUCIONES

Los 15,349 servidores públicos incorporados a la fecha a la carrera administrativa están distribuidos, principalmente, en las siguientes instituciones:

CUADRO No. 2
SERVIDORES PUBLICOS DE CARRERA POR INSTITUCION

INSTITUCION	PERSONAS	%
Finanzas:	3252	21.18
-DGII	1051	
- Contraloría	590	
-Aduanas	475	
	2116	
Educación	2312	15.06
Agricultura	2099	13.67
Salud Pública	1031	6.71
Medio Ambiente	861	5.60
Obras Públicas	683	4.44
Presidencia	641	4.17
Secretariado Técnico	578	3.76
Trabajo	535	3.48
Cultura	462	3.00
Superintendencia de Seguros	397	2.58
Procuraduría General de la República	354	2.30
Industria y Comercio	243	1.58
Interior y Policía	198	1.28
TOTAL	13,646	88.81

Fuente: Preparado por el autor en base a datos de la ONAP
 * Los porcentajes han sido calculados en base al total de incorporados de 15,349.

Como se observa en el cuadro No. 2, el peso de la incorporación está en tres instituciones (Finanzas, Educación y Agricultura) con el 50% de los incorporados. Esto es con-

gruente con el tamaño de estas tres secretarías dentro de la Administración.

En el caso de la Secretaría de Estado de Finanzas, el total de incorporados en la Dirección General de Impuestos Internos y en la Contraloría General de la República es bastante apreciable, en comparación al tamaño de estas dependencias.

El papel de los servidores públicos que trabajan en estas áreas, lo mismo que en la Dirección General de Aduanas, donde existe rezago en la incorporación, es esencial para la prevención de la corrupción administrativa.

Llama la atención el limitado número de incorporados en la Secretaría de Estado de Educación, lo cual excluye a los técnicos y a los maestros, que hasta la fecha solo han sido incorporados a la Carrera Docente alrededor de once mil (11,000), de un total de más de setenta mil (70,000) maestros y técnicos.

En la Secretaría de Estado de Salud Pública se excluye al personal médico, los cuales pertenecen a una carrera especial, la Sanitaria, a la que se entra por concurso.

En estas como en las instituciones restantes cuyos incorporados representan el 12.19 % , la incorporación a la carrera administrativa apenas ha comenzado en términos cuantitativos.

5. LA INCORPORACION NETA A LA CARRERA ADMINISTRATIVA

En lo escrito hasta este momento se ha venido manejando una cifra de incorporación hasta el mes de enero de 2005 fijada en 15,349, que en realidad es una cifra bruta, para usar un término de las finanzas, debiéndose llegar a una cifra neta, que representa la cantidad efectiva o real de incorporados a la carrera administrativa.

A la cantidad de 15,349, cantidad bruta, debe restársele el total de cancelados, renunciantes, fallecidos, jubilados,

así como los que han abandonado la carrera para ocupar puestos de libre remoción o puestos políticos.

De esta tipología, el grupo realmente importante es el de cancelados, pues cada cuatro (4) años, con el advenimiento de un nuevo gobierno, es separado de la administración un contingente de servidores de carrera.

En el 1996 los empleados de carrera no fueron afectados significativamente, pues el nuevo gobierno surgió con el apoyo del gobierno que concluyó el 16 de agosto de ese año; esa alianza política protegió a muchos, que en realidad eran pocos, apenas 302 empleados de carrera.

En el año 2000, cuando los empleados de carrera sumaban 1,344, el nuevo gobierno canceló a cientos de estos.

Ahora en 2004 y lo que va del año 2005 la cantidad de empleados de carrera cancelados sobrepasa los tres mil (3,000), representando una quinta parte (20%) de la cantidad bruta de 15,349, porcentaje que es mayor, pues el total neto de servidores de carrera debía estar a finales del 2004 por debajo de 14,000, si se resta los que habían salido por diferentes conceptos.

En este momento, usando la cantidad bruta de 15,349 de incorporados desde 1995, y descontando una cifra aproximada de tres mil (3,000) cancelados desde agosto del 2004, una cifra conservadora, tenemos que la cantidad neta de servidores públicos que permanecen en la carrera administrativa, no debe llegar a doce mil (12,000) empleados.

5.1 LAS ESTADISTICAS DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Es conocido que en el país las estadísticas nacionales son muy deficientes; la estructura en que descansa la recolección de datos es escasa, primitiva y de baja calificación.

La discontinuidad de los programas, de los órganos y de las personas responsables de llevar las estadísticas, es decir, la falta de institucionalización, la ausencia de carrera

administrativa, coloca las estadísticas nacionales en un estado de enfermedad permanente.

La Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), teóricamente rectora del sistema ha perdido mucho crédito, sobre todo a partir de su desempeño en los últimos censos nacionales, en los cuales se ha comprobado se dejaron muchas zonas sin cubrir y se han dado informaciones, con mucho retraso, de dudosa exactitud.

Un dato que nadie sabe en República Dominicana es la cantidad exacta de empleados públicos. En 1998 se realizó el Censo Nacional de Empleados Públicos, no conociéndose sus datos finales. La falta de un sistema automatizado de administración de personal imposibilita la obtención de datos actualizados.

Si esto pasa a nivel general del servicio civil, compuesto por más de trescientos mil (300,000) empleados, no debiera ocurrir con apenas unos quince mil (15,000) servidores de carrera, cantidad manejable aun con técnicas manuales, sobre la cual debiera existir todo tipo de informaciones.

Veamos algunos de los datos de que se carece hoy en el sistema de carrera administrativa, bajo la rectoría de la ONAP:

1. No se conoce la cantidad real, neta, de empleados pertenecientes a la carrera.
2. No existiendo el dato real global, tampoco se sabe cuántos son los empleados de carrera en las Secretarías de Estado, Direcciones Generales y otras dependencias públicas.
3. No se sabe la cantidad de servidores de carrera que han sido reincorporados.
4. No se sabe los servidores de carrera que han sido cancelados desde 1995.
5. No existen datos de los empleados de Carrera que han sido promovidos por mérito en el servicio.

6. Se desconoce el total de empleados de carrera cancelados que al no prosperar la fase de conciliación en la ONAP, han acudido a la instancia superior, el Tribunal Contencioso Administrativo, y mucho menos el resultado final obtenido en esa jurisdicción.
7. No existe información del total de servidores de carrera cancelados que han recibido su indemnización y del total que no la ha recibido.
8. Tampoco se sabe de los empleados de carrera cancelados que no acuden a la ONAP a iniciar el proceso de conciliación para recibir su indemnización.
9. No hay datos sistematizados acerca de la composición por cargo de los empleados de carrera, con excepción de la publicación de la ONAP de junio de 2000, donde están los cargos de los incorporados, aunque no se presenta el total por tipo de cargo (7).

Sobre estos y otros datos la ONAP, como institución que regentea el sistema, tiene por delante una urgente labor, para bien de su propio trabajo y de todos los que estamos preocupados por el desamparo de la carrera administrativa, que es lo mismo decir el desamparo de la institucionalización del país.

6. LA PREOCUPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL

Producto del bajo nivel de aplicación de la carrera administrativa, así como de su debilidad legal, no existiendo en realidad estabilidad del empleado de carrera, sectores importantes de la sociedad dominicana, principalmente los agrupados en organizaciones sociales sin fines de lucro

(7) Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), Incorporación a la Carrera Administrativa, octubre 1999 y enero 2000, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, junio, 2000.

(movimientos, fundaciones, sindicatos, ONG'S, asociaciones, diversas, iglesias, universidades, etc.) así como organizaciones privadas de otro carácter como los empresarios (CONEP, ONEC...), han reclamado una acción política y gubernamental que haga posible salir del atraso del Estado dominicano en este aspecto.

Particularmente el Movimiento Cívico Participación Ciudadana (PC) tomó la iniciativa de proponer a la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) un convenio para la realización de cuatro (4) Mesas de Búsqueda de Consenso para la Implementación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Con la respuesta positiva de la ONAP este convenio se firmó en el mes de octubre del 2004, realizándose las referidas mesas entre el 28 de octubre de 2004 y el 3 de febrero de 2005.

Los temas discutidos en estas cuatro mesas, donde participaron especialistas en el área, funcionarios gubernamentales y dirigentes de organizaciones sociales, fueron los siguientes:

- A. El reto de la Administración Pública en la Gestión de recursos Humanos.
- B. Eficiencia Vs. Gigantismo en la Administración Pública.
- C. La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Reforma y Aplicación.
- D. Análisis del Anteproyecto de Reforma de la Ley No. 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa

6.1 CONCLUSIONES DE LAS MESAS DE CONSENSO

Las conclusiones de estos debates sobre el servicio civil y la carrera administrativa, siguiendo el orden de cada Mesa, se presentan a continuación:

PRIMERA MESA

1. Los intereses generales deben primar sobre las desviaciones de la cultura política dominicana.
2. Necesidad de tomar decisiones estratégicas de largo plazo en la gestión de recursos humanos.
3. Se precisa de coordinación institucional en la ejecución de políticas públicas, programas y proyectos, su monitoreo y evaluación, dentro de un programa piloto estructurado en función de altas prioridades nacionales (8).
4. Debe realizarse un estudio técnico para determinar la cantidad adecuada de servidores públicos necesarios.
5. Hay que hacer planificación de recursos humanos.
6. Se requiere de un sistema laboral en la Administración Pública.
7. Establecer una relación directa entre la gestión de los recursos humanos y capacitación.
8. Se necesita un registro nacional de servidores públicos, con base informativa automatizada.
9. Es imprescindible la dimensión ética en el servicio público.
10. El tema del servicio civil, de la gestión de recursos humanos y de la carrera debe ser convertido en una demanda social.
11. Hay que propiciar un gran pacto político, un compromiso de nación sobre los recursos humanos en el Estado dominicano.

(8) Para más detalles sobre este tema ver a José Oviedo, La Reforma en la Macroestructura del Estado: Retos Fundamentales, conferencia dictada en la Primera Mesa.

SEGUNDA MESA

12. Sale a relucir la falta de estadísticas en la Administración Pública Dominicana, tanto del total de los servidores públicos, como de su composición, distribución sectorial y geográfica.
13. De igual modo se resaltó la ausencia de estudios cualitativos o teóricos en cuanto a conceptos como gigantismo del Estado, tamaño adecuado, burocracia excesiva, falta de personal, etc.
14. Una idea clara sobre estos conceptos debe partir de la función que se le dé o asigne al Estado, o sea, del modelo de Estado, de su estructura, así como del modelo de desarrollo que la sociedad escoja.
15. De esa reflexión podría surgir la convicción de que en una esfera de la Administración falten servidores públicos, y en otras haya exceso.
16. Se abogó por discutir y despejar lo que son mitos sobre el tema, por ejemplo: a) De que a menor Estado mejor Estado, b) Que más empleados garantizan un mejor servicio (9).

TERCERA MESA

17. Las deficiencias técnicas de la ley y la no aplicación de sus aspectos positivos obedece a la visión e intereses de la clase política dominicana.
18. El desconocimiento de la ley por parte de los servidores públicos, así como su no organización como grupo social, que defienda sus intereses, ha influido en la lenta aplicación de la ley 14-91.
19. Como parte del poco interés político de los diferentes gobiernos para la aplicación de la carrera Admi-

(9) Para ampliar sobre este tema ver a Porfirio Quezada, El Mito del Gigantismo del Estado Dominicano, conferencia ofrecida en la Segunda Mesa.

nistrativa, se ha dado poco apoyo logístico e institucional a la ONAP, como órgano rector del sistema (10).

20. Una evaluación general de la aplicación de la ley 14-91 arroja que el servicio civil ha avanzado en su estructuración, funciones, deberes, derechos, tanto por los contenidos de la ley como por su Reglamento No. 81-94, y de otras disposiciones de la ONAP, aunque no así la aplicación de la carrera (11).

CUARTA MESA

21. Se considera como un gran avance la nueva propuesta que modificaría la ley No. 14-91.
22. Se reitera la necesidad de la concertación política para la aprobación y aplicación de la nueva ley.
23. La reforma de la Constitución, que fortalezca el Estado de derecho, que disminuya el centralismo, que introduzca el requisito del mérito en los servidores públicos, se presentó como un imperativo.
24. El anteproyecto de ley debe ser mejorado en varios aspectos, por ejemplo, profundizar en la discusión de temas como los de la creación de la Secretaría de Estado de la Función Pública, el papel del INAP, el concepto de evaluación institucional, entre otros.

Adicional a estas conclusiones, las Mesas de Búsqueda de Consenso para la Aplicación de la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa hicieron las siguientes propuestas:

(10) Otros juicios sobre este tema se encuentran en: Luis Scheker Ortiz, Ley de Servicio Civil. Reforma y Aplicación, Conferencia dictada en la Tercera Mesa.

(11) Un comentario sobre la materia y las características de la Ley No.14-91 están en: Mariza de la Cruz, Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, conferencia dictada en la Tercera Mesa.

1. Enmarcar el tema de la Administración Pública dentro de la reforma del Estado dominicano.
2. Buscar un consenso entre la clase política sobre el servicio civil y su manejo transparente.
3. Elaborar un plan estratégico nacional para el desarrollo y eficiencia de la Administración Pública.
4. Crear una instancia o mecanismo para la investigación y el estudio de la administración pública dominicana.
5. Analizar el tipo de gasto en cada Secretaría de Estado u órgano público, para determinar en qué se gastó el dinero público, las proporciones y pertinencia de ese gasto.
6. Realizar una mesa de Consenso sobre el tema del servicio civil, con los medios de comunicación.
7. Fortalecer institucionalmente a la ONAP.
8. Modificar la ley 14-91, para introducir, entre otros cambios, el del artículo 28, para que se asegure la permanencia de los servidores de Carrera, salvo en el caso de faltas en sus funciones.
9. Introducir en una nueva ley de servicio civil y carrera administrativa numerosas disposiciones presentes en el Reglamento 81-94
10. Establecer mecanismos para desarrollar sistemas automatizados de gestión, que faciliten la generación de estadísticas y el seguimiento al sistema.
11. Que se realice un Consejo de Gobierno solo para tratar el tema de la carrera administrativa

La celebración de estas cuatro Mesas de Búsqueda de Consenso, es sin lugar a dudas una experiencia enriquecedora que muestra las amplias posibilidades de colaboración entre el sector público y la sociedad, en un ambiente de independencia y respeto mutuo.

Tomando en cuenta las conclusiones de cada Mesa, las propuestas generadas y otras opiniones de expositores y participantes, se puede arribar a las siguientes conclusiones finales:

6.6 CONCLUSIONES FINALES DE LAS MESAS DE BUSQUEDA DE CONSENSO PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

1. Las cuatro (4) Mesas de Búsqueda de Consenso para la Implementación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, organizadas por Participación Ciudadana (PC) y la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) constituyeron un escenario idóneo para la colaboración entre el sector público y la sociedad civil, en torno a un tema específico de gran trascendencia dentro de la Administración Pública, el Estado y el Sistema Político, como lo es el de la profesionalización, estabilidad y permanencia de los servidores públicos, atendiendo al mérito, mismo que es una de las bases fundamentales de la institucionalidad, la mejora de los servicios públicos, el desarrollo democrático y social y la ética pública.
2. Al valorar esta iniciativa se estimó que la misma debe continuar, ampliando los participantes, tanto de la sociedad civil como del sector público, especialmente los encargados de recursos humanos de las instituciones públicas, los legisladores, dirigentes políticos, comunicadores. De lo que se trata es de convertir este tema en una demanda social, en una preocupación nacional de la sociedad dominicana, para que en breve tiempo la Administración Pública dé un salto de calidad y permanencia.
3. Fue muy extendida la valoración de que tanto las deficiencias estructurales, de contenidos y técnicas en general de la ley No. 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, así como su lenta aplicación en unos casos o nula aplicación en otros, ha obedecido a intereses particulares de los diferentes secto-

res que han dirigido la Cosa Pública desde la aprobación de la ley. La cultura política clientelista, el interés de grupo, el favoritismo basado en relaciones primarias, el nepotismo, las inclinaciones corruptas, han influido para la no instauración de un verdadero servicio público.

4. Al tiempo que se destacan estos aspectos, como escollos para la profesionalización y estabilidad del servicio público, se entiende que del seno de los propios servidores públicos debe surgir un movimiento en defensa de su estabilidad basada en el mérito, actividad en la cual deben colaborar los distintos entes democráticos de la sociedad dominicana.
5. De igual modo se entiende que la propia Administración como un todo y el propio Estado dominicano deben ser escrutados y sometidos al debate, para llegar a un consenso, lo más amplio posible, en torno a su reforma y renovación, donde tamaño, gasto público, eficiencia y democracia, pasen a formar un todo integral de un nuevo modelo de Estado al servicio del desarrollo de la sociedad dominicana. Se entiende que estas reflexiones de consenso deben ser llevadas a una Constitución de la República.
6. Aunque una reforma de la Constitución ayudará a un nuevo marco más moderno y flexible de la Administración Pública, por ejemplo, en cuanto a disminuir el centralismo del Poder Ejecutivo sobre la administración de los recursos humanos, se estima que constituye una urgencia la sustitución de la ley No. 14-91, cuyo eje primario de cambio es que el servidor de carrera no pueda ser separado del cargo sin causas justificadas definidas en la propia ley.
7. En cuanto al conjunto de reformas a que debe ser sometida la actual ley 14-91, se consideró de alto valor el anteproyecto de ley aportado por el Progra-

ma de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME), enriquecido por la ONAP, el cual con algunos ajustes debe ser enviado cuanto antes por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional.

8. Fue de consenso que el organismo del Estado que da seguimiento a la aplicación de la ley No. 14-91, en este momento la ONAP, y el que dé seguimiento como organismo rector a la nueva ley que se propone, sea la ONAP u otro, debe tener la suficiente fortaleza legal e institucional, recursos económicos y apoyo técnico para profesionalizar el servicio público y extender la carrera administrativa en un plazo relativamente breve, que no pase de dos períodos de gobierno (8 años).
9. En ese mismo sentido se pronunciaron los participantes en cuanto al fortalecimiento de las capacidades del INAP, para que pueda apoyar la capacitación de los contingentes de servidores públicos que han de entrar al sistema de carrera
10. Todo lo anterior requiere de un amplio consenso político, **un pacto por la institucionalidad y la transparencia para la profesionalización, la estabilidad y la integridad de la administración pública**, donde los principales fuerzas políticas se comprometan ante la nación a aprobar y respetar la nueva Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

7. ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

Producto de las viejas preocupaciones de tener una ley de servicio civil más consustancial a los objetivos de profesionalización de toda ley sobre esa materia, el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME) contrató a varios consultores que elaboraron un

anteproyecto de ley en el que se propone sustituir la actual ley No. 14-91.

Este anteproyecto de ley fue enriquecido en la ONAP y sobre el mismo existen nuevas observaciones a partir, por ejemplo, de consultorías realizadas por el Programa de Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo, conocido como PROREFORMA.

Sobre este anteproyecto presentamos la siguiente síntesis.

PROYECTO DE LEY DE CARRERAS ADMINISTRATIVAS Y ESPECIALES

- Establece que en la Administración Pública centralizada, en los organismos descentralizados o autónomos, será aplicada, de inmediato, la Carrera Administrativa, luego de realizarse los estudios técnicos requeridos e implantados los sistemas y subsistemas de gestión de los recursos humanos.
- Contempla las Carreras Administrativas Especiales, entre las cuales figuran las Carreras Docente, Diplomática, Sanitaria, Ministerio Público.
- La ley regularía las relaciones de trabajo estatutarias y las normas de conducta entre el Estado y los servidores de los Poderes Legislativos, Judicial, organismos policiales, militares y paramilitares, que no contaren con un régimen integral de la función pública de carrera.
- Los principios rectores del sistema de carreras son: Mérito personal, estabilidad en el cargo, igualdad de oportunidades, remuneración justa y equitativa, jus variandi (derecho del Estado a variar condiciones de trabajo), flexibilidad de la organización, reducción de los niveles jerárquicos, gestión pública gerencial, recurribilidad.
- Crea la Secretaría de Estado de la Función Pública,

en sustitución de la ONAP, como órgano central, coordinador y responsable de velar por la fiel ejecución de los estatutos de la función pública.

- Establece las Comisiones de Personal como instancia de conciliación en cada organismo, que ahora funciona en la ONAP, para ofrecer consultas, peticiones de los empleados sobre su estatuto, y conciliar conflictos entre los agentes y sus superiores.
- Prevé los recursos de reconsideración, jerárquico y contencioso-administrativo
- Para la formación, capacitación, entrenamiento, perfeccionamiento y actualización de los servidores públicos, mantiene al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), ahora con personalidad jurídica propia y autorizado a expedir títulos universitarios.
- Manda a elaborar y ejecutar un programa de clasificación de cargos, los cuales los divide en: a) Cargos de libre nombramiento y remoción, b) Cargos y agentes de carrera, c) Cargos de ingreso sin oposición.
- Prevé un diseño de un Sistema Nacional de Remuneración para todos los órganos de la Administración del Estado, comprendiendo los sueldos mensuales y de navidad, los complementos autorizados, incentivos y beneficios marginales.
- Establece los requisitos para ingresar al servicio civil sin oposición, la facultad de nombramientos, de las licencias y permisos, del abandono del cargo, de la jornada de trabajo, vacaciones.
- Contempla la indemnización al agente en caso de desvinculación injustificada del cargo o que este sea suprimido; así como derechos generales y derechos especiales, el derecho a organización. La indemnización podría llegar a 18 meses de sueldos, superando en 6 meses el límite actual.
- Los requisitos para el ingreso a la Carrera Adminis-

trativa son, los mismos requisitos para el ingreso al servicio civil, más:

1. Llenar los requisitos mínimos del cargo
 2. Tener menos de 55 años de edad
 3. Demostrar idoneidad para el cargo en concursos de libre competición u otros instrumentos de evaluación
 4. Cumplir un período de prueba, que va de 3 meses a un (1) año
- Los agentes de carrera serán evaluados anualmente, para fines de permanencia o retiro, capacitación, ascensos, becas, estímulos económicos y morales.
 - Mantiene un régimen de deberes, prohibiciones, incompatibilidades y sanciones
 - Contempla la desvinculación del cargo de empleados y funcionarios por las siguientes causas: renuncia, revocación del nombramiento, anulación del nombramiento, destitución por causa justificada, abandono, pensión o jubilación del cargo, muerte.

8. OBSERVACIONES AL ANTE PROYECTO DE LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

No pretendemos realizar un balance exhaustivo de este anteproyecto de ley, sino observar algunos aspectos considerados relevantes, a tomar en cuenta para posibles consultas, sea del Poder Ejecutivo o del Congreso Nacional.

REQUISITOS DE INGRESO

Establecer para el ingreso al servicio civil y a la carrera administrativa el requisito de ser dominicano es una exageración a la altura del siglo XXI. El requisito debe mante-

nerse para los altos puestos de la Administración Central, pero no para el funcionariado en general.

Si nuestro ordenamiento jurídico otorga la posibilidad de que un Síndico (a) sea extranjero, con por lo menos 10 años de residencia, por qué no se puede aplicar este mismo criterio para un funcionario de menor categoría (12).

CONCURSOS DE LIBRE COMPETICION

Para que el servicio civil y la carrera administrativa tengan mayor calidad y haya transparencia en el ingreso, se debe eliminar los concursos internos, para que todo puesto se abra a un concurso de libre competición o externo, donde los empleados de cada institución que lo deseen puedan participar.

LA CARRERA Y LOS CARGOS DE LIBRE NOMBRAIMIENTO

Autorizar al Presidente de la República, como lo hace el anteproyecto de ley, a transferir cargos de libre nombramiento y remoción a la categoría de cargos de carrera es brindar la posibilidad de politizar el sistema, pues cada Presidente al final de su mandato se sentirá inclinado a dejar sus principales colaboradores (asesores, subdirectores, encargados, etc.) incorporados a la carrera, siendo estos colaboradores fieles a una persona y no a la Administración.

SECRETARIA DE ESTADO DE LA FUNCION PUBLICA

En el nuevo anteproyecto que sustituiría la ley No. 14-91 se propone convertir la ONAP en una Secretaría de Estado de la Función Pública, como organismo rector del sistema de servicio civil.

(12) Constitución de la República, artículo 84.

Esta propuesta puede encontrar varios inconvenientes, como son:

a) Una nueva Secretaría de Estado, cuando hace menos de 4 años que se han creado cuatro (4) Secretarías, en un momento en que se reactiva el debate sobre el rediseño del Estado y el CONARE conduce un proceso al respecto, no es coherente proponer una nueva Secretaría. Desde el punto de vista político, de la opinión pública, eso puede representar un ruido que afecte la atención a los aspectos sustanciales del proyecto, que es tener un sólido estatuto de servicio civil y de carreras.

b) Se piensa que al elevar la categoría de la ONAP a una Secretaría de Estado se superará la situación actual de que algunos Secretarios de Estado no atienden las recomendaciones de la ONAP, por ser esta una instancia inferior. Pero eso no se resolverá llevando la ONAP a una Secretaría, pues entonces la jerarquía será igual a la de otra Secretaría, y tampoco podrá dictar mandatos obligatorios. No es la jerarquía orgánica lo que importa, sino la jerarquía funcional, la autoridad política que dará la nueva ley a la ONAP. Si la ley tiene directivas claras, y la ONAP puede trancar el juego en su área, como hoy lo puede hacer la Oficina de Presupuesto en asuntos del gasto, Oficina que tiene la misma categoría de la ONAP, entonces no se necesita una nueva Secretaría de Estado. Eso queda claro, por ejemplo, en el artículo 18 del proyecto donde cambiando Secretaría de Estado de la Función Pública por ONAP se obtendrá el mismo resultado.

PAPEL DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Se asignan funciones a todas luces excesivas, además de inconstitucionales, al Presidente de la República, en cuanto a reglamentar la carrera en organismos autónomos de rango constitucional como la Junta Central Electoral y la Cámara de Cuentas, órganos que son independientes del Poder Ejecutivo.

En estos casos, como el de los Ayuntamientos, Congreso, Justicia, UASD, etc, la ley debe establecer que esos órganos elaboren sus reglamentos, con la asesoría del órgano rector del sistema de carrera.

EVALUACION, NOMBRAMIENTOS Y EXCLUSIONES

Se propone un plazo de ocho (8) años para evaluar a todos los servidores del sistema, transcurrido el cual los que no sean evaluados quedarán fuera, es decir, serán cancelados.

Una posible tardanza del órgano rector en la evaluación no debe perjudicar a los servidores públicos, por lo cual, la solución debe ser diferente, es decir, él que en ocho (8) años no sea evaluado, por culpa de la Administración, pasa automáticamente a ser empleado de carrera.

Este empleado de carrera, será evaluado dentro de los planes de evaluación de cada institución y el organismo rector, pudiendo ser confirmado, promovido o separado del cargo, según las calificaciones resultantes de la referida evaluación.

PLAN DECENAL PARA LA APLICACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Como ya se ha referido, el Estado dominicano tiene que mejorar el sistema de contratación y permanencia de los servidores públicos. Esto pasa por la profesionalización de la burocracia al margen de las simpatías políticas. Para iniciar este proceso se requiere de un acuerdo entre los distintos partidos, legisladores, sector privado, sindicatos, sociedad civil, universidades.

Se requiere de un Plan Decenal para la Carrera Administrativa (PLADECA), elaborado de manera consensuada y firmado por los dirigentes de la nación.

El propósito fundamental del PLADECA es garantizar la estabilidad del servidor público, su capacitación y su integridad, para que su primera fidelidad sea a los intereses del Estado.

La primera decisión le toca al Presidente de la República electo, y consiste en la emisión de un decreto creando una comisión conformada de manera plural y coordinada por el director de la Oficina Nacional de Administración de Personal (ONAP), para que en un plazo de tres meses elabore un proyecto del PLADECA, que incluirá una modificación de la actual ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Este proyecto de plan decenal deberá ser opinado formalmente por los Comités Políticos o Ejecutivos de los partidos políticos, la Asociación de Trabajadores del Estado y otras instancias, debiendo la Comisión elaborar una versión final que servirá de base al Pacto para un Plan Decenal de la Carrera Administrativa.

INFORME FINAL SOBRE LAS MESAS DE BÚSQUEDA DE CONSENSO PARA LA IMPLEMENTACION DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

1. ANTECEDENTES

Las Mesas de Búsqueda de Consenso surgen como una iniciativa de Participación Ciudadana (Programa Transparencia), la cual fue asumida Conjuntamente con la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), mediante el convenio firmado entre ambas instituciones en el mes de octubre del 2004 (Anexo No. 2)

El objetivo general de las Mesas de Búsqueda de Consenso (MBC) es impulsar la implementación del Servicio Civil y Carrera Administrativa, mediante el establecimiento de un espacio de intercambio y concertación para el debate de los temas relativos a los recursos humanos en la administración pública.

Una comisión compuesta por representantes de Participación Ciudadana (PC) y de la ONAP diseñó la temática, metodología, participantes, calendario, entre otros aspectos, para asegurar el éxito de las MBC. Ambas instituciones (ONAP, PC) designaron un equipo técnico responsable de organizar las Mesas en sus aspectos de contenidos y logísticos.

II. TEMAS DE LAS MESAS DE BUSQUEDA DE CONSENSO

Los temas seleccionados para ser llevados al debate de las Mesas fueron los siguientes:

1. El reto de la administración Pública en la gestión de recursos humanos
2. Eficiencia Vs. gigantismo en la administración pública dominicana
3. Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Coherencia y aplicación
4. Proyecto de reforma a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa

Además de estas cuatro (4) Mesas se replicó el tema número uno (1) en la ciudad de Santiago, teniendo la co-organización de la Universidad Tecnológica de Santiago (UTESA).

III. METODOLOGIA

La estructura o desarrollo de cada Mesa obedeció a una experiencia similar desarrollada por el equipo de trabajo de PC en el área político electoral y la cual fue adaptada en función de la especialización del tema. El programa de cada mesa fue el siguiente:

1. Palabras de apertura a cargo del Director Nacional de la ONAP y del Director Ejecutivo de PC, respectivamente
2. Exposiciones de expertos/as invitados/as.
4. Aportes y pregunta de los/as participantes.
5. Precisiones de los expositores/as.
6. Recomendaciones y Clausura

De cada Mesa se llevó una relación de asistencia y se levantó acta con los aportes y propuestas de expositores y participantes

IV. RESULTADO DE LAS MESAS

-PRIMERA MESA DE CONSENSO

Fecha: 28 de Octubre del 2004

Hora: 5:00 P. M.

Lugar: Salón de Actos del CONEP

Tema: El Reto de la Administración Pública
en la Gestión de Recursos Humanos

DESARROLLO

En la Primera Mesa de Búsqueda de Consenso para la Implementación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, el Director de la ONAP, Ramón Ventura Camejo, en sus palabras de apertura, se refirió al efecto negativo de la cultura política dominicana, clientelista y patrimonialista, en la Administración Pública.

El director de la ONAP se pronunció a favor de una reforma del Estado dominicano, de donde resulte una dimensión adecuada a su naturaleza.

Informó que con el apoyo del Proyecto para la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo -Pro-Reforma (BID 1 1 76/0C-DR) se trabaja para realizar un registro de servidores públicos, así como para automatizar el proceso de incorporación a la carrera administrativa.

Por su parte, el director ejecutivo del PC, Javier Cabrera, en sus palabras de apertura, valoró la apertura de la ONAP para llevar a cabo esta iniciativa junto a PC. Consideró que esta actividad acerca al sector público y a la sociedad civil en pro del fortalecimiento institucional del Estado dominicano, para beneficio de ciudadanos y ciuda-

danas que demandan servicios públicos eficientes y un manejo íntegro de los recursos que provienen del pago de los impuestos.

La primera MBC tuvo como expositores invitados al académico José Oviedo, Coordinador de la Maestría en Gestión Pública, de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), y a Gregorio Montero, Encargado del Departamento de Carrera Administrativa de la ONAP.

En su exposición el señor José Oviedo dividió el tema en cuatro (4) áreas fundamentales:

Fonnulación y decisión de políticas públicas

Implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas Estructura institucional, organización y coordinación de políticas Profesionalización de la función pública

Haciendo un balance general del Estado, Oviedo expresó que “La cultura organizacional de la mayor parte de las instituciones públicas dominicanas parece enmarcarse en las tipologías de cultura autoritaria, paternalista y clientelar, unificada por la subordinación y dependencia de jefes carismáticos, las relaciones de arriba hacia abajo, el peso de las relaciones primarias y de fidelidad política más allá de las normas, las recompensas fundamentadas no en el mérito sino en la pertenencia a grupos, los favores y discriminaciones, la debilidad de la ética laboral”.

Para José Oviedo, esa cultura organizacional es una fuerte retransa a las interacciones de reforma y cambios estructurales, por lo cual se debe ir más allá de la aprobación de nuevas leyes.

De acuerdo a José Oviedo: “Uno de los retos importantes es el de un programa piloto de cambio institucional en áreas consideradas prioritarias que involucre análisis funcionales y análisis de cultura organizacional de las instituciones, partiendo de allí una estrategia de cambio con

indicadores precisos y formas de monitoreo y evaluación”.

Abogó por potenciar la coordinación de las políticas públicas, citando propuestas ya existentes para: Fortalecimiento del Consejo de Gobierno, el desarrollo institucional de la Secretaría de la Presidencia, El Secretariado Técnico y la ONAPLAN, el fortalecimiento de los gabinetes de área, así como la creación de redes de funcionarios y socialización de una cultura de coordinación.

Finalmente, José Oviedo propugnó por la profesionalización de la función pública, recordando que “No existe ninguna experiencia de desarrollo al margen de la profesionalización de la función pública”

Llamó la atención de que “para profesionalizar la función pública de R. D., es imperativo articular la ampliación del ingreso a la Carrera Administrativa con una estrategia de entrenamiento y formación y con una estrategia de cambios institucionales ligados a la reforma y modernización del Estado”.

Para aplicar estas estrategias, propuso llevar a cabo un “Programa piloto que integre una “masa crítica”, el cual tendrá un efecto demostración y multiplicador en diversas instancias consideradas como prioritarias para la efectividad gubernamental”

De su lado el señor **Gregorio Montero**, identificó varios obstáculos en la Administración Pública dominicana, para la correcta gestión de sus recursos humanos.

Entre esos obstáculos están la no observación de la Ley No. 55 del 1965, la cual manda a consultar a la ONAP cuando se proyecta crear nuevas instituciones públicas.

Falta de planificación de los recursos humanos, la cual se hace imposible por la alta rotación, no sólo cada cuatro (4) años, con el cambio de gobierno, sino que aun dentro de un gobierno, cuando se cambia un funcionario, el nuevo incumbente lleva su propia gente y su propio esquema.

Señaló el señor Montero, que no existe un subsistema automatizado de registro y control de empleados, por lo

cual no hay forma de tener cifras actualizadas de la cantidad de empleados públicos. Al tiempo que se determina el total de servidores públicos, se requiere de un procedimiento técnico que determine la cantidad adecuada que necesita la Administración.

Tampoco existe un sistema salarial en la Administración Pública dominicana, dándose grandes distorsiones, pues algunos incumbentes ponen los sueldos que se les antoja, atendiendo a relaciones políticas, primarias y de otros tipos.

En cuanto a la aplicación de la Ley 14-91, señaló Gregorio Montero que aunque ha mejorado el sub sistema de relaciones laborales dentro del Estado, la indemnización que le corresponde a los servidores separados no se paga según dice la ley; otro aspecto deficiente es que a diez (10) años de aplicación de la ley 14-91, en cuanto al nombramiento de Carrera, no ha habido una evaluación a los servidores incorporados, y por tanto no ha habido promociones por este aspecto.

De esta manera, se hace muy difícil la gestión de los recursos humanos, uno de cuyos propósitos es el aumento de la eficiencia y la eficacia, para mejorar los servicios públicos y obtener la satisfacción de los/las ciudadanos/as.

INTERCAMBIO PARTICIPANTES Y EXPOSITORES

De los aportes de los participantes y comentarios de los expositores, resaltaron las siguientes ideas:

- Para afrontar el problema de los recursos humanos en la Administración Pública dominicana, aprobando y aplicando soluciones adecuadas y duraderas, se requiere de un **compromiso de nación** entre los partidos políticos, refrendado por diferentes instituciones.
- La reforma en el Estado, que incluye el servicio civil y la carrera administrativa, debe ser acordada políticamente.

- Lo que se vaya a hacer en este aspecto debe hacerse en el primer año del gobierno, para amortiguar el costo político que podría conllevar.

CONCLUSIONES

1. Los intereses generales deben primar sobre las desviaciones de la cultura política dominicana.
2. Necesidad de tomar decisiones estratégicas de largo plazo en la gestión de recursos humanos.
3. Se precisa de coordinación institucional en la ejecución de políticas de recursos humanos.
4. Debe realizarse un estudio técnico para determinar la cantidad adecuada de servidores públicos necesarios.
5. Hay que hacer planificación de recursos humanos.
6. Se requiere de un sistema laboral en la Administración Pública.
7. Establecer una relación directa entre la gestión de los recursos humanos y su capacitación.
8. Se necesita un registro nacional de servidores públicos, con base informativa, automatizado.
9. Es imprescindible la dimensión ética en el servicio público.
10. El tema del servicio civil, de la gestión de recursos humanos y de la carrera debe ser convertido en una demanda social.
11. Hay que propiciar un gran pacto político, un compromiso de nación sobre los recursos humanos en el Estado dominicano.

- SEGUNDA MESA DE CONSENSO

Fecha: 18 de noviembre del 2004

Hora: 5:00 P. M.

Lugar: Hotel Lina

Tema: Eficiencia V s. Gigantismo en la
Administración Pública

DESARROLLO

Luego de las palabras de apertura pronunciadas por el director nacional de la ONAP, **Ramón Camejo**, se procedió a escuchar las exposiciones del licenciado **Víctor Melitón Rodríguez**, funcionario de la ONAP, y del Arq. **Porfirio Quezada**, director técnico del Programa para la Modernización del Poder Ejecutivo (PRO-REFORMA).

En su presentación, el señor Rodríguez analizó los factores estructurales del desempleo que presionan al empleo público y el gigantismo en el Estado, lo cual se disminuiría si en el país existiera un buen sistema de seguridad social para subvencionar a los desempleados.

Se preguntó si puede ser compatible una burocratización excesiva y la eficiencia, concluyendo que no.

Puso en dudas que la actual burocracia estatal pueda ser reducida en un 20%, como plantea el Fondo Monetario Internacional (FMI), tras el acuerdo de préstamo con el Estado dominicano.

En cuanto a la cantidad efectiva de empleados públicos, presentó datos de diferentes fuentes, donde en 1992 había 242,560 empleados, en 1995: 266,326, en 1998: 303,478, y en el año 2000 había 370,843 .

Por su parte el arquitecto Quezada expresó que en Dominicana hay escasez de estudios acerca del tamaño del Estado o el supuesto gigantismo.

Manifestó que la actual presión para la reducción del tamaño del Estado viene desde las prédicas neoliberales,

planteándose la tesis de que a menor Estado, mejor Estado, lo cual no es cierto necesariamente, no verificándose, por ejemplo, en los casos de Argentina y El Salvador. Tal tesis, por lo general, lo que lleva es a salir de los empleados más calificados.

La referida tesis parte del supuesto neoliberal del racionalismo del mercado, el que no opera en nuestro país, pues aquí no hay mercado libre, con suficiente oferta y suficiente demanda.

Por eso, cuando el sector privado dominicano se pronuncia por una reducción de la nómina pública, en realidad lo que persigue es un interés particular y no general, consistente en una disminución del gasto. Público.

El señor Porfirio Quezada estima que cada Estado, como fenómeno histórico único, tiene sus propias características, funciones, tamaño y poder, por esta razón no se puede hablar en principio de gigantismo. Incluso, señala que la evidencia empírica es que a mayor desarrollo mayor burocracia, o sea, más ciudadanos sirviendo a más ciudadanos, aunque de esta constatación no se pueda hacer un axioma.

Precisamente por esto, planteó que el gigantismo del Estado es un mito, pues todo depende de qué Estado se quiera, de sus funciones en un momento determinado. Puso como ejemplo de que República Dominicana tiene menos burocracia que Chile, Estados Unidos y los países de la Unión Europea.

Por esta razón es que el tema del tamaño del Estado hay que situarlo dentro de la reforma del Estado, donde debemos construir un modelo de Estado dominicano.

INTERCAMBIO DE PARTICIPANTES Y EXPOSITORES

Tras las exposiciones hubo una activa participación de los presentes.

Se planteó por ejemplo, que el tamaño del Estado debe ser examinado a la luz del tamaño del presupuesto, como

porcentaje del PBI; Y dentro del presupuesto, en qué se gasta éste.

Se debe escrutar el tipo de gasto en cada Secretaría de Estado, dónde está el personal, qué está haciendo, pues en el caso dominicano cuatro o cinco Secretarías (SE, SEOPC, SESPAS, FF.AA. y P.N.) tienen cerca del 70% de los servidores públicos y lo más probable es que un análisis de los servicios de salud, educación y seguridad, concluya que para mejorarlos tiene que haber un incremento de personal, aunque se tomen otras medidas de tipo cualitativo.

Al respecto, el señor Faustino Collado, moderador de las MBC, presentó las estadísticas del gasto en servicios personales del sector público, 1992-2002, así como también los gastos en servicios personales del Poder Ejecutivo, 1995-2002.

Otro aspecto muy importante sobre el cual se llamó la atención, tomando en cuenta experiencias de otros países, es que no necesariamente una reducción del gasto público conlleva un beneficio de la ciudadanía, verificada en una reducción del gasto privado, pues, cuando el Estado se desprende de algunos servicios dejándolos al mercado o privatizándolos, el ciudadano deberá comprar esos servicios a empresas privadas, y las evidencias dicen que el gasto de los clientes aumenta, sin entrar a discutir la calidad del servicio, donde las evidencias dicen que en el sector privado tanto hay servicios buenos como servicios malos.

Se presentaron varios ejemplos que demuestran que en la estructura del Poder Ejecutivo existe una hipertrofia (área de transporte, área social) donde se propone fusiones y una especie de reingeniería.

Se llamó la atención en cuanto a no ser injustos al valorar los servidores públicos, pues existen muchos funcionarios y empleados meritorios, con los cuales la sociedad tiene una deuda.

Una preocupación surge de una posible reducción de la nómina pública y sus consecuencias sociales, como por

ejemplo, el aumento de la delincuencia. Por eso, debe analizarse el tema desde varios puntos de vistas, para generar políticas públicas, en este caso de empleo, coherentes e integrales, como puede ser apoyar el desarrollo de la microempresa, pues ciertamente el Estado tiene un límite para absorber empleo.

Los participantes insistieron de nuevo en la necesidad de un debate sobre el Estado dominicano, pues por ejemplo, se debe diferenciar lo que es la estructura del Estado, de la cantidad de servidores. En cuanto a la primera se afirmó que esta es muy grande, duplicada y compleja; pero el número de empleados no, pues, por ejemplo, se necesitan más policías, médicos y profesores.

De aquí es que surge la necesidad de hacer un plan estratégico nacional de la Administración Pública, dentro de un plan nacional de desarrollo, el cual no se confecciona desde 1968.

Por último, en una breve exposición del Director Nacional del Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE), licenciado Marcos Villmán, éste manifestó que discutir el tamaño del Estado, de entrada es una trampa. Lo primero que debe discutirse es su función, luego la eficacia para lograr los resultados buscados, luego la calidad de los servidores públicos, y luego el salario que se va a pagar a éstos.

Villmán relaciona la función, la eficacia y la calidad dentro del Estado con la actividad de la sociedad, una relación de mutua eficacia, donde por ejemplo, la sociedad sea capaz de generar empleos, lo que se relaciona con un determinado modelo de desarrollo que debemos darnos, al cual le corresponde un modelo de Estado.

SINTESIS Y CONCLUSIONES

1. Sale a relucir la falta de estadísticas en la Administración Pública de República Dominicana, tanto del

total de los servidores públicos, como de su composición, distribución sectorial y geográfica.

2. De igual modo se resaltó la ausencia de estudios cualitativos o teóricos en cuanto a conceptos como gigantismo del Estado, tamaño adecuado, burocracia excesiva, falta de personal, etc.
3. Una idea clara sobre estos conceptos debe partir de la función que se le dé o asigne al Estado, o sea, del modelo de Estado, de su estructura, así como del modelo de desarrollo que la sociedad escoja.
4. De esa reflexión podría surgir la convicción de que en una esfera de la Administración falten servidores públicos, y en otra haya exceso.
5. Se abogó por disentir y despejar lo que son mitos sobre el tema, por ejemplo: a) De que a menor Estado, mayor Estado, b) Que más empleados garantizan un mejor servicio.

PROPUESTAS

1. Enmarcar el tema de la Administración Pública dentro de la reforma del Estado dominicano.
2. Buscar un consenso entre la clase política sobre el servicio civil y su manejo transparente.
3. Elaborar un plan estratégico nacional para el desarrollo y eficiencia de la Administración Pública.
4. Crear una instancia o mecanismo para la investigación y el estudio de la administración pública dominicana.
5. Analizar el tipo de gasto en cada Secretaría de Estado u órgano público, para determinar en qué se gastó el dinero público, las proporciones y pertinencia de ese gasto.
6. Realizar una Mesa de Consenso sobre el tema del servicio civil, con los medios de comunicación.

- TERCERA MESA DE CONSENSO

Fecha: 3 de diciembre del 2004

Hora: 5:00 P. M.

Lugar: Salón de Actos del CONEP

Tema: Reforma a la Ley de Servicio Civil y
Carrera Administrativa. Aplicación

DESARROLLO

Tras las palabras de apertura pronunciadas por Javier Cabrera, Director Ejecutivo de PC, y Ramón Ventura Camejo, Director Nacional de la ONAP; el moderador de las Mesas de Consenso, Faustino Collado, hizo una síntesis de la Segunda Mesa, procediendo luego a presentar los expositores invitados: Dr. Luis Schecker Ortiz, miembro del Consejo Nacional de PC, y la Dra. Mariza de la Cruz Hemández, Encargada del Departamento de Relaciones Labores de la ONAP.

El doctor Luis Schecker Ortiz en su presentación afirma que la Ley No. 14-91 del 20 de mayo de 1991, sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa nació nati-muerta, al ser un producto de la conveniencia de las fuerzas políticas que la aprobaron.

La estrategia presente en esta ley, desde la óptica administrativa, es la gradualidad en su implementación, pero prácticamente no se ha aplicado porque los partidos políticos no creen en la ley, en el principio del mérito personal, en el sustento ético y moral, contrario a los favoritismos de clientela que prima en el Estado dominicano, que tiene su máxima expresión en el presidencialismo reforzado en el artículo 55 de la Constitución de la República.

El coordinador General de Participación Ciudadana estima que ha faltado una programación para el adiestramiento de los servidores públicos, que tienda a producir

un liderato responsable que fortalezca la solidaridad y el espíritu de cuerpo de funcionarios y empleados públicos, que se organicen de manera autónoma, como prevé la misma ley, para defender la carrera administrativa.

Se lamenta de la pírrica cantidad de servidores en la Carrera, a la fecha 15,186, pero lo más grave es que a los que son incorporados a la Carrera, no se les respeta sus puestos, sin importar sus años de servicio, experiencia, comportamiento eficiente y honesto, el gasto invertido por el Estado en su formación y desarrollo profesional.

De igual modo, critica el doctor Schecker, la situación del servidor público cancelado, el cual no puede solicitar su pensión o jubilación, ya que para hacerlo es preciso estar desempeñando una función.

De aquí ha surgido una distorsión que en la actualidad representa una carga económica para el Estado, y consiste en otorgar una licencia indefinida a determinados servidores que tienen derecho a pensión y la solicitan, pagándole el sueldo devengado mientras se decide su petición, 10 que puede tardar años, ocupando otra persona su posición.

Asegura que la ONAP, órgano encargado de gestionar la aplicación de la ley 14-91, ha sido una cenicienta, abandonada, sin apoyo político, con obstáculos económicos y administrativos.

Por eso se registran en todos los gobiernos, incluido el actual, decisiones al margen de la legislación existente y del papel de la ONAP como órgano asesor.

La ley 14-91 necesita ser reformada, modernizada, no obstante, la principal innovación es el cambio de actitud y de percepción del poder político, que reconozca la necesidad de abandonar y sustituir un régimen clientelar, empírico y anacrónico, por otro más avanzado, racional, eficiente y decente, ese es el paso más importante, 10 demás vendrá por añadidura.

Por su parte, la **doctora Mariza de la Cruz, de la ONAP**, presentó una descripción de los contenidos de la ley 14-91, en cuanto a los siguientes aspectos:

- Subsistemas técnicos de gestión humana
- Régimen de protección, seguridad y bienestar
- Régimen de Carrera Administrativa
- El órgano rector del sistema

Considera la señora Mariza de la Cruz que la ley 14-91 significó un importante avance en términos de derechos y prerrogativas a favor de los empleados. Se puede decir que el servicio público dominicano se ha fortalecido, aunque la parte de la carrera ha tenido una lenta aplicación, en parte por el sistema político clientelar y el desconocimiento de los servidores públicos de la importancia de pertenecer a un sistema de mérito.

Es lamentable que solo alrededor de 15,000 servidores, que representan menos del diez (10) por ciento de un total de aproximadamente doscientos sesenta mil (260,000) cargos de carrera, hayan sido incorporados.

INTERCAMBIO DE PARTICIPANTES Y EXPOSITORES/ AS

Se presentaron preocupaciones acerca de la falta de un censo actualizado de servidores públicos, datos sobre la aplicación de la ley y sus reglamentos, sobre la necesidad de un enfoque de género en una nueva ley.

Se insistió, en cuanto a la Carrera, además de la cultura política, que el principal obstáculo legal está en el artículo 28 de la misma ley, el cual permite la separación del cargo del empleado de la Carrera sin causa justificada; por eso es imprescindible una nueva ley que supere ese anacronismo o contradicción, pues estamos ante una ley que se llama de carrera, y en el fondo no lo es.

El hecho de que haya indemnizaciones sin pagar de alrededor de diez (10) años es una barbaridad, y esa es una falta en las áreas operativas, pues la ONAP ha cumplido con su papel de opinión y trámite, lo que demanda quizá, se reforme el mecanismo actual.

Se debe considerar como un avance del sistema el hecho de que ya se cuenta con un proceso de incorporación a la Carrera, aunque falta una estrategia de incorporación.

Otro aspecto crítico importante es que no se ha aplicado hasta el momento el subsistema de mejoramiento y evaluación del desempeño, y sigue pendiente el reglamento de promoción

CONCLUSIONES

Entre las conclusiones de esta tercera Mesa de Consenso en torno a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa sobresalen las siguientes:

1. Las deficiencias técnicas de la ley y la no aplicación de sus aspectos positivos obedece a la visión e intereses de la clase política dominicana.
2. El desconocimiento de la ley por parte de los servidores públicos, así como su no organización como grupo social, que defienda sus intereses, ha influido en la lenta aplicación de la ley 14-91.
3. Como parte del poco interés político de los diferentes gobiernos para la aplicación de la Carrera Administrativa, se ha dado poco apoyo logístico e institucional a la ONAP, como órgano rector del sistema.
4. Una evaluación general de la aplicación de la ley 14-91 arroja que el servicio civil ha avanzado en su estructuración, funciones, deberes, derechos, tanto por los contenidos de la ley como por su reglamento No. 81-94, y de otras disposiciones de la ONAP.

Sin embargo, en cuanto a la Carrera su aplicación en un plazo de 10 años ha sido insignificante, cubriendo alrededor del 10% de los cargos de Carrera, lo cual lleva a que a ese ritmo se necesitarían 100 años para su total aplicación.

Hay otros aspectos de la ley, como las relacionadas a la evaluación del desempeño y la promoción de los servidores de carrera, cuya aplicación ha sido nula.

Por último, los informes arrojan un alto incumplimiento en diferentes gobiernos con las indemnizaciones que les corresponde a los empleados separados del cargo, tanto del régimen del servicio civil como del régimen de carrera.

PROPUESTAS

1. Fortalecer institucionalmente a la ONAP
2. Modificar la ley 14-91, para introducir, entre otros cambios, el del artículo 28, para que se asegure la permanencia de los servidores de Carrera, salvo en el caso de faltas en sus funciones.
3. Introducir en una nueva Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa numerosas disposiciones presentes en el Reglamento 81-94.
4. Establecer mecanismos para desarrollar sistema automatizados de gestión, que faciliten la generación de estadísticas y el seguimiento al sistema.
5. Que se realice un Consejo de Gobierno solo para tratar el tema de la Carrera Administrativa.

- CUARTA MESA DE CONSENSO

Fecha: 3 de febrero del 2005

Hora: 5:00 P. M.

Lugar: Hotel V Centenario

Tema: Análisis del Ante-Proyecto de Reforma
de la Ley No. 14-91 de Servicio Civil y Carrera
Administrativa

DESARROLLO

Como en Mesas anteriores tras las palabras de bienvenida, los directores de la ONAP y de PC dieron las palabras de apertura; resaltando el director de la ONAP, Ramón Ventura Camejo, que por primera vez estaban sentados juntos para opinar sobre el mismo tema, tres ex directores de la ONAP.

Por su parte, Javier Cabrera, Director Ejecutivo de PC, valoró la amplia asistencia a esta Mesa, la más concurrida, incluyendo diputados, representantes de agencias internacionales de cooperación, , funcionarios del gobierno, directores de universidades, organizaciones de la sociedad civil, entre otros, lo que refleja el alto interés en el tema, pidiendo a todos los presentes que sigan acompañando a la ONAP y a PC en el impulso de una reforma del sistema de servicio civil y carrera administrativa.

EL ANTEPROYECTO DE LEY

El anteproyecto de ley con el cual se pretende sustituir la actual Ley No. 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa fue preparado por un grupo de consultores con el auspicio de Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo (P ARME).

El referido ante-proyecto fue discutido por la ONAP, introduciendo esta oficina nuevos aspectos y revisados

otros, por lo cual se puede decir que la versión considerada es la P ARME-ONAP.

EXPOSITORES

La Cuarta Mesa contó con las exposiciones de los últimos tres Directores Nacionales de la ONAP: Dr. Raymundo Amaro Guzmán, Licda. Donatila Germán y el Lic. Darío Castillo, los cuales expusieron en ese orden.

El Dr. Raymundo Amaro Guzmán describió algunos aspectos del anteproyecto de ley, resaltando entre sus innovaciones las siguientes:

1. Se propone elevar el rango de la ONAP a una Secretaría de Estado, llamada Secretaría de Estado de la Función Pública.
2. Pasa a depender los encargados de recursos humanos de las instituciones públicas de la nueva Secretaría de Estado que se propone.
3. Importantiza y establece la evaluación de gestión, dando al nuevo organismo facultades para su seguimiento.
4. Instituye el premio a la excelencia

Cita como una ventaja del ante-proyecto, una mejor definición, seguimiento y control de las carreras especiales, las cuales en la actualidad han sido fracturadas en su institucionalidad

Estimó el ex director de la ONAP, que en República Dominicana para una institucionalidad y fortalecimiento del Servicio Civil y la Carrera Administrativa se precisa de una reforma de la Constitución de la República, que disminuya el centralismo que hoy día tiene el Presidente de la República en la Administración Pública.

Por su parte, la licenciada **Donatila Germán** valoró como aspectos positivos de la propuesta la ampliación de la Ca-

rrera prácticamente a todo el Estado; su carácter más justo, pues amplía las indemnizaciones a los servidores públicos; y tener una visión más moderna al contemplar el gobierno electrónico.

Expresó, sin embargo, las siguientes preocupaciones:

1. Se debe tener presente que la evaluación institucional que se plantea es algo mucho más amplio que la evaluación de la gestión de recursos humanos, por lo que quizá se está sobrepasando las prerrogativas que deba tener la nueva ley y la nueva ONAP.
2. No se observa una vinculación de los entes de la reforma y modernización de la administración pública, como es el caso del Secretario Técnico de la Presidencia, con el desarrollo organizacional del nuevo sistema que se propone.
3. Dentro de las funciones de la nueva Secretaría debería permanecer la función de conciliación.
4. Se debe destacar más el papel a jugar por el INAP en la formación del aspirante a la Carrera.
5. Mantener el espíritu de la ley 14-91, en el sentido de la colaboración interinstitucional, lo cual se podría materializar con la creación de un Consejo del Servicio Civil.

En la siguiente exposición el **ex director de la ONAP, Darío Castillo**, externó que el nuevo ante-proyecto de ley tiene características modernas, elimina la gradualidad del actual sistema, es más integral y completo, y algo muy importante, elimina el contenido del actual artículo 28 de la ley 14-91, el cual permite el despido del servidor de carrera sin causa justificada.

Cuestiona que el presente gobierno haya derogado el decreto que instituyó el concurso público para los nuevos nombramientos, lo que afecta la credibilidad del sistema.

Ve como una necesidad la creación de un Consenso Político para impulsar la aprobación y aplicación de la propuesta.

Finalmente, coincidió con el **doctor Raymundo Amaro**, en el sentido de elevar a rango constitucional el concepto del mérito en el servicio público dominicano.

INTERCAMBIO DE PARTICIPANTES Y EXPOSITORES/AS:

Se propuso fortalecer la parte de los principios del anteproyecto, incluyendo, entre otros, la eficiencia, transparencia, equidad, mérito y legalidad.

Fue cuestionado el ante-proyecto en lo referente a la creación de una nueva Secretaría de Estado, llamada de la Función Pública, pues la no implementación de la ley actual no ha tenido como obstáculo el nivel de la ONAP, sino el nulo respaldo político para ejercer su función.

También se señaló que una Secretaría de Estado como órgano rector de la Carrera Administrativa, tiene el riesgo de que se politice, afectando la credibilidad del sistema.

Se insistió en la importancia del tema en debate para la democracia dominicana, pues está comprobado que las democracias estables cuentan con un servicio civil estable.

Una profunda reforma de la Constitución del Estado dominicano debe contribuir a un nuevo modelo de administración pública.

Varios de los participantes plantearon la necesidad de la concertación política para llevar hacia adelante un nuevo sistema de servicio civil y carrera administrativa.

Por último, se planteó la conveniencia de que el anteproyecto tenga una perspectiva de género, no solo en cuanto al lenguaje utilizado, sino, además, que contemple, vía el INAP, la capacitación en el tema de género, que exprese claramente la no discriminación en los puestos, entre otros aspectos.

CONCLUSIONES:

1. Se considera como un gran avance la nueva propuesta que modificaría la ley No. 14-91.
2. Se reitera la necesidad de la concertación política para la aprobación y aplicación de la nueva ley.
3. La reforma de la Constitución, que fortalezca el Estado de derecho, que disminuya el centralismo, que introduzca el requisito del mérito en los servidores públicos, se presentó como un imperativo
4. El ante-proyecto de ley debe ser mejorado en varios aspectos, así como profundizar en la discusión de temas como los de la creación de la Secretaría de Estado de la Función Pública, sobre el concepto de evaluación institucional, entre otros.

CONCLUSIONES FINALES DE LAS CUATRO MESAS

1. Las cuatro (4) Mesas de Búsqueda de Consenso para la Implementación de la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, organizadas por Participación Ciudadana (PC) y la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) constituyeron un escenario idóneo para la colaboración entre el sector público y la sociedad civil, en torno a un tema específico de gran trascendencia dentro de la Administración Pública, el Estado y el Sistema Político, como lo es el de la profesionalización, estabilidad y permanencia de los servidores públicos atendiendo al mérito, mismo que es una de las bases fundamentales de la institucionalidad, la mejora de los servicios públicos, el desarrollo democrático y social y la ética pública.
2. Al valorar esta iniciativa se estimó que la misma debe continuar, ampliando los participantes, tanto de la

sociedad civil como del sector público, especialmente los encargados de recursos humanos de las instituciones públicas, los legisladores, dirigentes políticos, comunicadores. De lo que se trata es de convertir este tema en una demanda social, en una preocupación nacional de la sociedad dominicana, para que en breve tiempo la Administración Pública dé un salto de calidad y permanencia.

3. Fue muy extendida la valoración de que tanto las deficiencias estructurales, de contenidos y técnicas en general de la ley No. 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, así como su lenta aplicación en unos casos o nula aplicación en otros, ha obedecido a intereses particulares de los diferentes sectores que han dirigido la Cosa Pública desde la aprobación de la ley. La cultura política clientelista, el interés de grupo, el favoritismo basado en relaciones primarias, el nepotismo, las inclinaciones corruptas, han influido para la no instauración de un verdadero servicio público.
4. Al tiempo que se destacan estos aspectos, como escollos para la profesionalización y estabilidad del servicio público, se entiende que del seno de los propios servidores públicos debe surgir un movimiento en defensa de su estabilidad basada en el mérito, actividad en la cual deben colaborar los distintos entes democráticos de la sociedad dominicana.
5. De igual modo se entiende que la propia Administración como un todo y el propio Estado dominicano deben ser escrutados y sometidos al debate, para llegar a un consenso, lo más amplio posible, en torno a su reforma y renovación, donde tamaño, gasto público, eficiencia, eficacia y democracia, pasen a formar un todo integral de un nuevo modelo de Estado al servicio del desarrollo de la sociedad dominicana. Se entiende que estas reflexiones de consenso

deben ser llevadas a una nueva Constitución de la República.

6. Aunque una reforma de la Constitución de la República ayudará a un nuevo marco más moderno y flexible de la Administración Pública, por ejemplo, en cuanto a disminuir el centralismo del Poder Ejecutivo sobre la administración de los recursos humanos, se estima que constituye una urgencia la sustitución de la ley No. 14-91, cuyo eje primario de cambio es que el servidor de carrera no pueda ser separado del cargo sin causa justificada definida en la propia ley.
7. En cuanto al conjunto de reformas a que debe ser sometida la actual ley 14-91, se consideró de alto valor el ante-proyecto de ley aportado por el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME), enriquecido por la ONAP, el cual con algunos ajustes debe ser enviado cuanto antes por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional
8. Fue de consenso que el organismo del Estado que da seguimiento a la aplicación de la ley 14-91, en este momento la ONAP, y el que dé seguimiento como organismo rector a la nueva ley que se propone, sea la ONAP u otro, debe tener la suficiente fortaleza legal e institucional, recursos económicos y apoyo técnico para profesionalizar el servicio público y extender la carrera administrativa en un plazo relativamente breve, que no pase de dos períodos de gobierno (8 años).
9. En ese mismo sentido se pronunciaron los participantes en cuanto al fortalecimiento de las capacidades del INAP, para que pueda apoyar la preparación de los contingentes de servidores públicos que han de entrar al sistema de carrera.
10. Todo lo anterior requiere de un amplio consenso político, un **pacto por la institucionalidad y la trans-**

parencia para la profesionalización, la estabilidad y la integridad de la administración pública, donde los principales fuerzas políticas se comprometan ante la nación a aprobar y respetar la nueva ley de servicio civil y carrera administrativa.

ANEXOS

ANEXO I

ACUERDO DE COOPERACIÓN ENTRE LA OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y PERSONAL. (ONAP) Y PARTICIPACION CIUDADANA

DE UNA PARTE: El movimiento cívico no partidista PARTICIPACION CIUDADANA, legalmente representado por su Coordinador General, señor Alfonso Abreu Collado, dominicano, mayor de edad, casado, economista, provisto de la Cédula de Identidad y Electoral No.001-0750-6, con domicilio elegido en el local que ocupan las oficinas de la mencionada organización, en la calle Wenceslao Álvarez No. 8, Zona Universitaria, de esta ciudad; y

DE LA OTRA PARTE: La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP); representada por su Director, Lic. Ramón Ventura Camejo , casado, de profesión politólogo, provisto de la Cédula de Identidad y Electoral No. 031-0115621-8, con domicilio elegido en el local que ocupan las oficinas de la mencionada entidad ONAP - Av. México esq. Leopoldo Navarro, Edificio de Oficinas Gubernamentales “Juan Pablo Duarte”.

Considerando: Que dentro de las medidas de un sistema de prevención de la corrupción para que este cumpla con sus propósitos uno de los puntos a tomar en cuenta es la prevención institucional y dentro de esta la definición de un sistema idóneo de contratación y promoción de servidores públicos , que garantice la implementación de una real carrera administrativa.

Considerando: Que uno de los retos que enfrenta el Estado Dominicano es lograr la reducción de la nómina pública a niveles adecuados para garantizar una labor más eficiente que contribuya con la disminución del gasto corriente del Gobierno Central.

Considerando: Que la administración Pública tiene que dar prioridad al fortalecimiento del sistema de contrata-

ción y permanencia de los servidores públicos, como un medio para superar el clientelismo y garantizar una burocracia estatal que su primera fidelidad sea el estado.

Considerando: Que los distintos sectores que conforman la sociedad dominicana están conscientes de la importancia que reviste para el país la implementación de la ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera administrativa .

Considerando: Que la aplicación de la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa ha enfrentado múltiples barreras y que en la actualidad hay incorporados a la carrera trece mil cuatrocientos treinta y ocho (13,438) servidores públicos, y diez mil novecientos cuarenta y uno (10,941) del área docente.

Considerando: Que en cada cambio de gobierno el país se ve abocado a un proceso de cancelación de servidores públicos, incluyendo aquellos en los que el Estado ha realizado fuertes inversiones para su capacitación .

Considerando: Que La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) es la entidad responsable de velar por la implementación del sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa .

Considerando: Que La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) tiene dentro de sus funciones presentar las recomendaciones que considere de lugar para garantizar la eficiencia de las entidades que forman parte de la administración pública.

Considerando: Que Participación Ciudadana desarrolla un programa dirigido a contribuir con la transparencia de la gestión pública y desde el mismo se ha definido como una de las prioridades de la lucha anti corrupción contar con un sistema idóneo de contratación de servidores de la administración pública .

Considerando: La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP y Participación Ciudadana coinciden en los objetivos de lograr mayores niveles de transparencia en la administración pública y sobre todo garantizar la im-

plementación de la Ley 14-91 de servicio Civil y Carrera Administrativa.

SE HA CONVENIDO Y PACTADO LO SIGUIENTE

Primero: Objetivo.- Que La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) y el Movimiento Cívico Participación Ciudadana acuerdan desplegar esfuerzos conjuntos para llevar a cabo Mesas de trabajo para la búsqueda de consenso para la implementación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa mediante el establecimiento de un espacio de intercambio y concertación que debata los temas relativos a los recursos humanos en la administración pública y los retos que enfrenta la sociedad dominicana para superar las dificultades por la que ha atravesado en este tema.

Segundo: Definición de resultados .- : La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) y el Movimiento Cívico Participación Ciudadana se comprometen a trabajar para establecer un pre diagnóstico de la situación de la aplicación de la Ley 14-91, y sobre todo establecer las estrategias a desarrollar para la búsqueda de herramientas técnicas y políticas que contribuyan con la superación de las debilidades que han impedido una correcta aplicación de la Ley.

Tercero: Actividades.- La ONAP y Participación Ciudadana se comprometen a preparar y desarrollar un calendario de actividades de acuerdo a la propuesta general de mesas de trabajo presentada por Participación Ciudadana, con el fin de cubrir la primera parte de este convenio al 30 de noviembre. Dicha propuesta es parte integral del presente convenio.

Para lograr los fines previstos, **ONAP y Participación Ciudadana designarán un equipo técnico responsable de operativizar la presente propuesta; el cual podrá de común acuerdo** promover y coordinar las acciones que considere

de lugar para cumplir con los objetivos previstos por ambas entidades.

Cuarto: Financiamiento.- ONAP y Participación Ciudadana se comprometen a colaborar con el financiamiento para las actividades cubiertas por este convenio de acuerdo a la disponibilidad en sus respectivos presupuestos.

Quinto: Vigencia del acuerdo.- El presente acuerdo entrará en vigencia a partir de su firma y tendrá una duración de tres meses; pudiendo el mismo ser renovado a partir del interés expreso de ambas partes. Podrá darse por terminado a instancia de una de las partes por medio de un documento escrito que justifique la acción.

**POR LA OFICINA
NACIONAL DE
ADMINISTRACION Y
PERSONAL(ONAP)**

**Lic. Ramón Ventura
Camejo
Director**

**POR PARTICIPACION
CIUDADANA**

**Lic. Alfonso Abreu
Collado
Coordinador General**

Testigos

Lic. Marcos Villaman

**Sra. Elena Villeya de
Paliza**

Sr. Rafael Abreu

ANEXO II

TOTAL DE EMPLEADOS DEL GOBIERNO CENTRAL	
AÑO	TOTAL EMPLEADOS
1997	227,513
1998	237,811
1999	238,711
2000	255,556
2001	273,295
2002	297,932
2003	293,804
2004 (Octubre)	275,464

* Datos obtenidos en el departamento de Servicios Personales de la Contraloría General de la Republica.

ANEXO III

EJECUCION DE PRESUPUESTO SERVICIOS PERSONALES	
AÑOS	EJECUTADO en RD\$
1992	2,868,888.359
1993	3,562,137,983
1994	4,241,022,002
1995	5,635,658,457
1996	6,537,308,795
1997	10,951,073,701
1998	12,489,537,778
1999	14,268,082,047
2000	18,193,936,497
2001	15,337,808,070 No incluye el Congreso Nac.
2002	24,659,676,772

* Datos obtenidos en la Oficina Nacional de Presupuesto

ANEXO IV

GASTOS EN SERVICIOS PERSONALES DEL SECTOR PÚBLICO*, 1992-2002

AÑO	(1) TOTAL EJECUTADO	(2) *%	(3) PRESUPUESTO GENERAL	*%	(4) %(1)/(3)	*%PBI REAL
1992	2,868,888,359		16,819,839,716		17.1	7.98
1993	3,562,137,983	24.2	20,380,430,782	21.2	17.5	2.96
1994	4,241,022,002	19.1	21,374,273,933	4.9	19.8	4.32
1995	5,635,658,457	32.9	22,837,737,797	6.8	24.7	4.67
1996	6,537,308,795	16.0	26,398,977,709	15.6	24.8	7.17
1997	10,951,073,701	67.5	34,540,082,818	30.8	31.7	8.15
1998	12,489,537,778	14.0	39,120,044,141	13.3	31.9	7.43
1999	14,268,082,047	14.2	46,279,632,914	18.3	30.8	8.15
2000	18,193,936,497	27.5	50,463,664,419	9.0	36.1	7.76
2001	15,310,850,430	(15.8)	48,957,206,887	(3.0)	31.3	3.99
2002	24,659,676,772	61.1	73,850,012,476	50.8	33.4	4.29
2003						-0.44

FUENTE: Preparado por Faustino Collado, Participación Ciudadana, en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES) y Banco Central.

- Excluye empresas financieras y no financieras, organismo descentralizados y autónomos.

ANEXO IV

GASTOS EN SERVICIOS PERSONALES DEL PODER EJECUTIVO, POR ENTIDAD • 1995-2002, (MILLONES RD\$)

INSTITUCIÓN	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003
1. Presidencia de la República	314.2	5.8	535.8	8.6	2,286.3	22	1,160.5	9.9	1,505.8	9.3	1,860.1	11	893.20	5.9	2,915.5	12.7	
2. Interior y Policía	383.3	73.	471.8	7.5	773.6	7.5	842.2	7.2	912.9	5.6	1,359.8	8	1,468.0	9.7	1,833.1	8	
3. Fuerzas Armadas	650.2	12.0	806.4	12.9	1,254.9	12.1	1,381.9	11	1,458.2	9	2,201.0	13	2,305.7	15.3	3,056.8	13.5	
4. Relaciones Exteriores	37.7	0.7	44.1	0.7	107.1	1.0	141.9	1.2	179.8	1.1	221.0	1.3	221.9	1.5	339.9	1.5	
5. Finanzas	648.4	11.9	264.6	4.2	409.7	4	892.7	7.7	723.1	4.4	872.1	5.1	807.6	5.4	1,069.6	4.6	
6. Educación	1,911.4	35.2	2,316.2	37	2,871.7	27.7	4,050.3	34.7	4,903.7	30.1	5,374.5	31.6	4,910.2	32.6	6,679.7	29	
7. Salud Pública	945.4	17.4	1,155.8	18.2	1,813.1	17.5	2,166.2	18.6	2,469.4	15.2	3,503.8	20.6	2,960.1	19.6	4,208.6	18.3	
8. Deportes	23.4	0.4	37.3	0.6	77.3	0.7	97.8	0.8	93.4	0.6	129.2	0.8	117.1	0.8	219.7	1.0	
9. Trabajo	17.0	0.3	21.0	0.3	31.1	0.3	39.3	0.3	43.0	0.3	47.9	0.3	57.6	0.4	84.3	0.4	
10. Agricultura	285.4	5.3	357.0	5.7	502.5	4.8	577.6	4.9	573.1	3.5	728.2	4.3	565.6	3.7	762.3	3.3	
11. Obras Públicas	133.6	2.5	162.6	2.6	179.4	1.7	184.1	1.6	211.8	1.3	262.2	1.5	166.1	1.1	476.1	2.1	
12. Industria y Comercio	17.2	0.3	22.3	0.4	26.1	0.3	22.8	0.2	40.1	0.2	53.0	0.3	54.5	0.3	84.9	0.4	
13. Turismo	10.2	0.2	16.4	0.3	37.4	0.4	38.0	0.3	41.7	0.3	48.5	0.3	43.3		193.9	0.8	
14. Procuraduría General	36.8	0.7	45.3	0.7	97.5	0.9	111.7	1.0	119.1		233.5	0.1	250.6	0.3	334.9	0.3	
15. Secretaría de la Mujer	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13.6	0.1	51.2	0.3	60.9	0.3	
16. Secretaría de Cultura	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.9	0.1	170.7	1.1	272.3	1.2	
17. Secretaría Juvenil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20.6	0.1	49.5	0.3	62.1	0.3	
18. Medio Ambiente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	42.2	0.2	217.0	1.4	313.1	1.4	
TOTAL	5,426.2		6,256.6	15.3*	10,371.2	65.8*	11,669.0	12.5*	16,275.0	39.5*	16,963.1	4.4*	15,084.	-11.2*	23,007.7	52.5*	

FUENTE: Preparado por Faustino Collado, Participación Ciudadana, EN BASE A DATOS DE LA Oficina nacional de Presupuesto (ONAPRES) *
Representa el incremento porcentual anual del total de gastos personales del Poder Ejecutivo.

ANEXO V

LISTA DE PARTICIPANTES EN LAS CUATRO (4) MESAS DE BUSQUEDA DE CONSENSO

Realizadas durante los días 28 de octubre, 18 de noviembre,
3 de diciembre, 2004 y 3 de febrero, 2005,

1- AGNE BERENICE CONTRERAS	DIPUTADA AL CONGRESO NACIONAL
2- ALAIN DELMAS	PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO – PARME
3- ANA SELMAN	INSTITUTO TECNOLÓGICO DE SANTO DOMINGO – INTEC
4- ARACELIS DE SENA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA
5- BARBARA PEREZ EGUREN	CONSEJO NACIONAL DE EMPRESAS PRIVADAS – CONEP
6- BETTY DEL VILLAR PICHARDO	PARTICIPACIÓN CIUDADANA
7- CANDIDO SIMON POLANCO	PARTICIPACIÓN CIUDADANA
8- CARLOS CARRERO	SECRETARIA ESTADO DE LA MUJER – SEM
9- CARLOS E. PIMENTEL	DEPARTAMENTO DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA – DPCA
10- CARLOS M. FRIAS V.	SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA
11- CARLOS MANZANO	OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y PERSONAL – ONAP
12- CARLOS VILLAVERDE	FUNDACIÓN INSTITUCIONALIDAD Y JUSTICIA – FINJUS
13- CARMEN POLANCO	RELACIONES PUBLICAS DEL PLD
14- DARIO CASTILLO	PARTIDO REVOLUCIONARIO DOMINICANO – PRD
15- DARIO CASTILLO	PARTIDO REVOLUCIONARIO DOMINICANO – PRD
16- DAYSI JACQUELIN TORRES	SECRETARIA DE ESTADO DE LA MUJER –SEM
17- DILCIA ORTEGA	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA
18- DONATILA GERMAN PEREZ	EX-DIRECTORA ONAP
19- ELIAS SERULLE	DIPUTADO AL CONGRESO NACIONAL
20- ELIZABETH ARIAS	OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y PERSONAL – ONAP
21- ENRIQUE CAMBIER	INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DE LA REPUBLICA DOMINICANA – AIRAD
22- ESTRELLA ROSA S.	UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SANTO DOMINGO – UASD / INCAT
23- FAUSTINO COLLADO	PARTICIPACIÓN CIUDADANA
24- FEDERICO MONTALVO	COMISION NACIONAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO – CONARE

25- FRANCISCO ESTRELLA	PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO –PARME
26- FRANCISCO LIRANZO	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA
27- GERMANIA ESTEVEZ	JUSTICIA Y GOBERNABILIDAD DPK
28- GIANNA RINCON	UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA – UNIBE
29- GLOVIS REYES AGLON	DIPUTADO AL CONGRESO NACIONAL
30- GREGORIO MONTERO	OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y PERSONAL – ONAP
31- HECTOR MARRERO	
32- HENRY SANTOS	OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y PERSONAL – ONAP
33- HILDA HERNANDEZ	CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA
34- INGRID CUEVAS	OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y PLANIFICACIÓN – ONAP
35- INGRID MARTINEZ AMADIS DE P.	ASOCIACIÓN AMERICANA DE JURISTAS – AAJ
36- ISABEL LOPEZ	OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y PERSONAL – ONAP
37- JAVIER CABREJA	PARTICIPACIÓN CIUDADANA
38- JOSE OVIEDO	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA MADRE Y MAESTRA – PUCMM
39- JOSE RIJOS	OFICINA POLÍTICA DE ASESORIA – OPA (CONGRESO NACIONAL)
40- JOSEFINA COS	OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y PERSONAL – ONAP
41- JUAN ANT. MATOS	UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SANTO DOMINGO – UASD
42- JUAN ANTONIO OVALLES	INSTITUTO DE AUDITORES INTERNOS DE LA REPUBLICA DOMINICANA- IAIRD
43- JULIO JAIME	UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE SANTIAGO – UTESA
44- KIRSTEN ALRTH	SERVICIO ALEMAN DE COOPERACIÓN – DED
45- LEONARDO DE MOYA	OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS – ONE
46- LUIS BERNAL	CNUS
47- LUIS CÉSPEDES PEÑA	OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y PERSONAL– ONAP
48- LUIS SCHEKER	PARTICIPACIÓN CIUDADANA
49- LUIS SOTO	USAID
50- MANUEL M. ORTEGA	USAID/ DR
51- MANUEL ORLANDO PEÑA	OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO – ONAPRES
52- MARCOS VILLAMAN	COMISION NACIONAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO – CONARE
53- MARIA DEL CARMEN LUGO	OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y PERSONAL – ONAP

54- MARINA HILARIO	PARTICIPACIÓN CIUDADANA
55- MARITZA SILVERIO	OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y PERSONAL – ONAP
56- MARJORIE ESPINOSA	ASOCIACIÓN NACIONAL DE JÓVENES EMPRESARIOS – ANJE
57- MARTHA TORRES	OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y PERSONAL – ONAP
58- MARTÍN UREÑA	OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y PERSONAL – ONAP
59- MATEO ADAMES	FENASP./CNUS
60- MELBA R. BARNETT	PARTICIPACION CIUDADANA
61- MIGUELINA FRNAOC H.	UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA – UNIBE
62- MINOU TAVAREZ MIRABAL	DIPUTADA AL CONGRESO NACIONAL
63- NURYS PAULINO	PARTICIPACIÓN CIUDADANA
64- ONOFRE ROJAS	OFICINA NACIONAL DE FONDOS EUROPEOS PARA EL DESARROLLO – ONFED
65- ORLANDO SANTOS R.	DEPARTAMENTO DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA – DPCA
66- PEDRO NINA	OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y PERSONAL – ONAP
67- PORFIRIO QUEZADA	PROREFORMA
68- RAFAEL DARIO CALADERON	
69- RAFAEL J. VERAS	PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO – PARME
70- RAFAELA ALBURQUERQUE	DIPUTADA AL CONGRESO NACIONAL
71- RAYMUNDO AMARO	COMISION NACIONAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO – CONARE
72- REIAHARD SCHMIDT	SERVICIO ALEMAN DE COOPERACIÓN – DED
73- SANDRA LARA	OFICINA NACIONAL PARA LOS FONDOS EUROPEOS PARA EL DESARROLLO – ONFED
74- SERVIO TULIO CASTAÑOS T.	FUNDACIÓN INSTITUCIONALIDAD Y JUSTICIA – FINJUS
75- SIGFREDO CABRAL	ASOCIACIÓN DOMINICANA DE PROFESORES – ADP
76- SONIA CHIRINO	PROGRAMA DE APOYA A LA REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO – PARME
77- TEOBALDO RODRIGUEZ	OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y PERSONAL – ONAP
78- TONY HENRIQUEZ	SECRETARIA DE ESTADO DE LA MUJER – SEM
79- RAMON VENTURA CAMEJO	OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y PERSONAL – ONAP
80- VIANELA DIAZ	PARTICIPACIÓN CIUDADANA
81- VIRMA LISSI PEÑA	OFICINA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN Y PERSONAL – ONAP
82- WENDOLIS MICELIS	OFICINA NACIONAL DE ESTADISTICA –ONE
83- XIOMARA GUANTE	ASOCIACIÓN DOMINICANA DE PROFESORES
– ADP	

Esta edición del libro
**Mesas de búsqueda de consenso para la implementación
de la ley de servicio civil y carrera administrativa**
se terminó de imprimir en los talleres
gráficos de Mediabyte, S.A.
en el mes de mayo de 2005