

El servicio civil de carrera en Centroamérica y el Caribe : caso República Dominicana

Gregorio Montero
Encargado del Departamento de Carrera Administrativa
Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP)
República Dominicana

1. EL SERVICIO CIVIL EN REPUBLICA DOMINICANA

1.1.-Antecedentes

Antes de que se configuraran formalmente las normas que sustentan el servicio civil de carrera en la República Dominicana, muchos esfuerzos se hicieron para dotar dicho país de un modelo de gestión de los recursos humanos del Estado basado en los criterios científicos y técnicos de la administración, como única forma de garantizar la eficiencia en el manejo de los servicios públicos, lo que a su vez se traduce en la vía mas expedita para cristalizar el fin ultimo del Estado, que es el bienestar social o bien común.

Es así que, incluso antes de que la parte de la isla que hoy sirve de asiento a la Republica Dominicana se convirtiera en un Estado, se registraron hechos en nuestra historia que sin duda marcaron el camino para que una vez fundada la República los esfuerzos por construir un servicio civil fueran constantes. De manera concreta, nos referimos al intento de independencia que se escenifico en el año 1821, en cuyo texto del Acta Constitutiva de Nación se establecieron postulados de mucho valor a los propósitos de establecer un sistema de profesionalización del sector publico.

Este intento independentista se registra en nuestra historia bajo el nombre de “Independencia Efímera”, debido a que sus efectos fueron pasajeros, pero resultaron determinantes para el proceso de solidificación de una conciencia nacional.

Más adelante, en el año 1844, cuando se produce el nacimiento del Estado Dominicano, e inspirado en el pensamiento administrativo del forjador de nuestra nacionalidad, Juan Pablo Duarte, el constituyente tomo en cuenta el principio del mérito como base de la estabilidad en el ejercicio de las funciones públicas, quedando de esta forma consagrado en la primera Constitución Política de este país. Cabe destacar, que dicho principio fue derogado diez años más tarde, con la primera reforma constitucional que se llevó a cabo.

En la medida en que transcurrían los años de vida republicana se hacían significativos esfuerzos por reestablecer constitucional o legalmente el principio del mérito, que es el fundamento de un Servicio Civil de Carrera, pero sin resultados de valía para ese entonces.

Para el año 1920, momento en que nuestro país se encontraba intervenido por tropas norteamericanas, como resultado de la intervención militar del año 1916, se instituyó el Servicio Civil mediante Orden Ejecutiva No. 452, como instrumento jurídico-administrativo regulador de las relaciones laborales entre el Estado y los servidores públicos. No debemos olvidar que ya la administración norteamericana contaba desde el año 1883 con su texto legislativo sobre Servicio Civil, la Ley Pendleton.

Durante la referida intervención militar y los años que subsiguieron a la reconquista de la soberanía, en el país se dictaron otras disposiciones que propendían a instituir y fortalecer los intentos de establecimiento de un régimen de estabilidad a favor de los servidores del Estado.

Cabe señalar que, durante el periodo de la férrea tiranía trujillista que flageló nuestra pueblo desde el año 1930 hasta el año 1961, se aprobaron piezas normativas, unas veces estableciendo, otras derogando, disposiciones importantes en torno a la materia. Esto, como resultado de las veleidades e incoherencias del régimen dictatorial, que cuando se veía asediado por las presión internacional hacía aprobar normas que dieran la imagen, no real, de que se estaban rectificando algunas prácticas antidemocráticas, pero que luego echaba para atrás tan pronto como cesaban las presiones.

1.2.- Proyectos Legislativos

Luego de la caída de la dictadura, se retoman con cierta seriedad los aprestos por instaurar un sistema de Servicio Civil fundamentado en un régimen de estabilidad funcional; como resultado de ellos se sometieron a las cámaras legislativas varios anteproyectos de ley en el período comprendido entre los años 1966 y 1990, no lográndose la aceptación de las propuestas por parte de la clase política del país, a pesar de que en varios países de América Latina se venían experimentando avances significativos con relación al tema, y con los cuales nuestro pueblo tenía contacto permanente.

A partir de que fuera creado por ley el Secretariado Técnico de la Presidencia en el año 1965, y dentro de su estructura organizativa la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP)¹, se establecieron bases mas sólidas para sistematizar los afanes con relación al establecimiento del Servicio Civil en el país. De ahí que se sometieran proyectos de ley, concretamente, en los años 1966, 1971, 1978, 1981, 1983, 1988 y 1990, el ultimo.

Es importante señalar que en ocasiones las propuestas contaron con el apoyo del primer mandatario de la Nación, pero al llegar al Congreso de la Republica los legisladores no le daban el mas mínimo respaldo; además, la sociedad en términos generales parece que no estaba en condiciones de demandar la aprobación de un instrumento jurídico tan importante para el de fortalecimiento institucional del Estado.

1.3.- Obstáculos para su Desarrollo

El Servicio Civil en la República Dominicana se ha visto enfrentado históricamente a escollos u obstáculos que no han permitido un desarrollo a la par de otros países del área, y que de alguna forma han retrasado las reformas a que hemos debido abocarnos en la medida en que nuestro Estado ha venido creciendo como resultado del crecimiento del país. Dichos obstáculos podemos resumirlos en los aspectos que exponemos a continuación:

a) Clientelismo político, cuyas bases fueron afianzadas a partir del año 1854 con la eliminación del principio de estabilidad consagrado en la Constitución Política del 1844. A partir de este momento los cargos públicos son considerados el botín político del partido que asciende al poder, cerrando así las posibilidades de que a la Administración Pública se ingrese por las méritos personales y la vocación de servicio; esta situación llevó a que el sistema del despojo se asumiera como algo normal en el Estado.

¹ La ONAP fue creada mediante Ley No. 55 del 22 de noviembre del año 1965, la cual le asignó las funciones de racionalizar la Administración Pública y establecer un sistema moderno de gestión de personal.

b) Ausencia de un pensamiento administrativo, lo cual ha provocado que gran parte de los funcionarios públicos actúen en el desempeño de sus funciones como si se tratara de empresas de su patrimonio, desterrando todo criterio de legalidad e imponiendo un sello personalista a la gestión que ha conducido a la insatisfacción permanente de los ciudadanos con los servicios públicos.

c) Bajos niveles de conciencia de los servidores del Estado, lo que no permite que estos asuman el servicio civil como una necesidad para mejorar sus condiciones de trabajo y que reflexionen sobre la importancia de la capacitación en el servicio público. Cabe advertir que esto es el resultado directo de unos niveles de formación por debajo de la media, así como de la ausencia de organizaciones de servidores públicos que propugnen cambios en este orden.

d) Corrupción administrativa, ya que, al igual que en otros países, se han instaurado prácticas de corrupción que han hecho metástasis en el cuerpo institucional, y que algunas veces se manifiestan torpedeando los procesos de reforma, sobre todo aquellas que, como el servicio civil de carrera, tienden a dignificar al servidor y el servicio públicos partiendo de una racionalidad administrativa que lógicamente limita las acciones dolosas que se han arraigado en nuestras administraciones.

e) Escaso desarrollo de un Derecho Administrativo, lo cual nos coloca en una administración donde sus principios cardinales, especialmente el de legalidad, son soslayados de manera impune, dado que no se cuenta con una jurisdicción contencioso-administrativa organizada adecuadamente, dando lugar a una discrecionalidad del jerarca que desborda todos los linderos de la ley y de la lógica administrativa.

1.4.- Normas Vigentes

No obstante el indiscutible vía crucis que los dominicanos hubimos de experimentar, en la actualidad disponemos de una legislación adecuada para sentar las bases de implantación de un régimen de servicio civil que responda a nuestras necesidades del momento, y proyectarnos hacia un modelo de gestión pública que privilegie la calidad de los servicios con fundamento en los principios y las técnicas de la administración científica.

A raíz de que en el año 1990 se sometiera el último proyecto, el 21 de mayo del año 1991 fue promulgada por el Poder Ejecutivo, luego de que fuera aprobada a unanimidad por las cámaras legislativas, la Ley No. 14-91, sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa. Esta pieza se enmarca dentro de la modalidad de ley marco o cuadro, por lo que para su aplicación se precisó de un reglamento, el cual fue dictado por el Poder Ejecutivo el 29 de marzo del año 1994, mediante Decreto No. 81-94; dicho reglamento hizo un desarrollo total de la ley, y fue a partir de entonces cuando se pudo iniciar la aplicación de las normas contenidas en la misma.

Es importante destacar, que además de estas piezas principales, completan las normas sobre el Servicio Civil otros decretos que se han dictado para viabilizar el avance en la implantación de las mismas, así como algunas resoluciones que aprueban los diferentes instructivos necesarios para la puesta en práctica de los distintos subsistemas de personal².

² El Reglamento de aplicación de la Ley de Servicio Civil otorga a la ONAP facultad para aprobar instructivos que hagan viable la aplicación de los diferentes subsistemas. Actualmente existen los instructivos de: Reclutamiento y Selección, Evaluación del Desempeño, Incorporación a Carrera, Reclamación de Prestaciones Económicas, Régimen Disciplinario

Las normas de Servicio Civil adoptadas en nuestro país son, si no una de las más recientes de América Latina, y dada la cantidad de proyectos que hubo que preparar fue posible elaborarlas tomando en cuenta estatutos de función pública de otros países, además de la oportunidad de ir actualizando los proyectos en la medida en que se experimentaban avances en países del área.

A pesar de las notorias diferencias, tanto en su estructuración como en contenido, en nuestras normas influyeron estatutos como los de Puerto Rico, Costa Rica, Colombia, Venezuela³ y otros, lo cual se refleja en nuestro texto normativo con la consagración de principios fundamentales de la función pública como el servicio público, el mérito personal, la valoración de puestos, justa remuneración, igualdad de oportunidades, imparcialidad, respeto a la dignidad humana y otros.

2. SISTEMA DE SERVICIO CIVIL ADOPTADO

Tal como expusimos anteriormente, el Servicio Civil consagrado legalmente en la República Dominicana se nutrió de experiencias legislativas de muchos países del mundo, incluidos de Norteamérica, Europa y, particularmente, de Latinoamérica, lo cual contribuyó a que, a pesar de sus fallas, haya sido considerado por especialistas nacionales y extranjeros como uno de los textos legislativos mejor estructurados en la materia.

2.1.- Régimen de Servicio Civil

De las variadas acepciones, aunque todas metodológicamente similares, que se conocen sobre Servicio Civil en nuestro orden jurídico se ha hecho preferencia por el que lo refiere como el conjunto de normas que rigen las relaciones de trabajo entre los servidores públicos y el Estado; constituyendo dichas normas un régimen estatutario dentro del Derecho Público.

Sin embargo, tenemos que advertir que el modelo establecido resulta excluyente, toda vez que el Art. 2 de la Ley No. 14-91, deja fuera de su ámbito una gran franja del personal público, como los que laboran en poderes del Estado distinto del Ejecutivo, organismos descentralizados y autónomos, organismos llamados especiales y muchos otros. Así, dicha ley redujo su ámbito de aplicación al personal que labora en las entidades pertenecientes al gobierno central, lo que sin duda ha levantado una serie de cuestionamientos que han llevado a afirmar que existen en ella visos de inconstitucionalidad.

Esta visión excluyente del sistema, no ha sido el único⁴, ha provocado un lento desarrollo y aplicación de las normas, así como la proliferación de esfuerzos aislados por dotar a otros órganos del Estado de normativas similares, pero propiciándose a la vez falta de unidad y coherencia en la elaboración de las disposiciones que lo sustentan. En este momento se puede verificar en nuestro país una gran dispersión en este sentido, ya que se han aprobado recientemente leyes y reglamentos que habrán de regir en otros órganos, y por otro lado se esta en proceso de discusión de otros⁵.

La configuración del Servicio Civil está basada en un criterio de aplicación inmediata, por lo que sus disposiciones debieron ser puestas en practica desde el mismo momento de su aprobación en todas las dependencias del Gobierno Central, lo que no fue posible por ser parte de una ley declaratoria de

³ Estos países iniciaron concretamente un proceso de adopción de sus normas en los años 1947, 1953, 1960 y 1970, respectivamente.

⁴ El modelo de Servicio Civil establecido inicialmente en Costa Rica solo era aplicable a los servidores del Poder Ejecutivo.

⁵ El Poder Judicial y el Ministerio Público dominicanos cuentan con sus leyes de Carrera, el Poder Legislativo en estos momentos está discutiendo el suyo.

principios, que, como establecimos en otro momento, ameritaba de un desarrollo reglamentario.

Este estatuto general, en función de que es de aplicación inmediata y que no establece condicionantes, basta ser servidor de la administración central, dispone con relación a los órganos responsables de la dirección del sistema, colocando a la ONAP como el órgano central del mismo, según se lee en el Art. 7. Además hace una categorización de los cargos dentro del servicio civil, separando los cargos de libre nombramiento y remoción de los cargos de carrera, siendo conformados los primeros por los Secretarios y Subsecretarios de Estado, Directores Nacionales, Administradores Generales, Subdirectores y Subadministradores, Asesores del Presidente, Miembros de Juntas y Comisiones y otros de similar jerarquía; los demás son considerados de carrera.

El estatuto establece a favor de los servidores públicos dominicanos derechos generales que jamás les habían sido reconocidos formalmente⁶, contemplándose así en los Arts. del 20 al 30 la capacitación, las vacaciones, las licencias y los permisos, la regalía pascual o salario trece, la indemnización económica, la organización y acción laboral. También dispone un régimen ético y disciplinario que contempla deberes, prohibiciones, incompatibilidades, faltas, sanciones, etc.

2.2.- La Carrera Administrativa, Modelo Gradual

En esta parte, la estructuración de nuestro sistema se separó visiblemente de otras experiencias, ya que se concibe la Carrera Administrativa como el conjunto de normas y procedimientos especializados del Servicio Civil que procuran que el ingreso, la permanencia y los movimientos de los servidores públicos tengan como base la idoneidad que resulta de la capacidad y de la honestidad. Contrario a lo que se plantea en el Servicio Civil, estas normas son de aplicación gradual de acuerdo al Art. 3 de la ley, y corresponde al Presidente de la República establecer el orden de prioridad para la implantación de la misma.

Este criterio de gradualidad, que no es exclusivo de nosotros⁷, ha sido fuertemente criticado por algunos al entender que ha limitado el avance en la implantación del sistema, pero ha sido a la misma vez justificado por otros bajo el argumento de que nuestra administración presenta graves fallas histórica de gestión que obliga a una racionalización de los procesos de ingreso, ya que es necesario la realización de ciertos estudios técnicos que permitan el diseño e implantación de los subsistemas de gestión de personal dentro de un modelo de profesionalización

En este tenor, se establecen dos formas básicas para acceder a cargos de carrera: el concurso de oposición y lo que hemos denominado evaluación interna, siendo el primero reservado, en principio, para los ciudadanos que aspiren a ocupar una función de carrera en la Administración Pública y el segundo para los actuales servidores de la administración. Para el ingreso de los servidores actuales al régimen de Carrera se requiere que tengan por lo menos dos años de labor, y la evaluación con resultados satisfactorios de factores como la formación académica, la experiencia laboral, los conocimientos técnicos del puesto y el desempeño y la conducta.

Es importante destacar que, dentro del criterio gradual, solo los órganos que conforman el sector financiero de la Administración Pública fueron habilitados por la ley para la aplicación de las

⁶ Los empleados del sector privado desde el año 1947 están protegidos en sus relaciones laborales por un Código de Trabajo.

⁷ Los sistemas Colombiano y Ecuatoriano surgieron basados en el criterio de gradualidad, incluso el asumido en Norteamérica por la Ley Pendleton en el 1883 se regía por este criterio.

disposiciones de la Carrera Administrativa, ya que fueron escogidos para un plan piloto; los demás órganos deben acogerse al orden de prioridad que ha venido estableciendo el Presidente de la República mediante decretos. Cabe agregar que la ley prevé en su Art. 39 el desarrollo de carreras especiales, las cuales deberán regir en aquellas entidades públicas que por la naturaleza de sus funciones demanden una particular especialización.

2.3.- Subsistemas de Gestión

La normativa contiene los distintos subsistemas de gestión de recursos humanos, como forma de garantizar la viabilidad de la implantación del sistema de Carrera, así como las normas de carácter general. De ahí que ella dispone las bases, lo demás ha sido dispuesto por el Reglamento de aplicación y los instructivos que se han dictado, para la aplicación de un sistema de Reclutamiento, Selección y Evaluación de Personal inspirado en los principios que sustentan una gestión pública fundamentada en la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios públicos.

Se contempla también el sistema de Registro, Control e Información de Personal, el cual va a permitir que las autoridades dispongan de las herramientas necesarias al momento de tomar decisiones que afecten a los recursos humanos del Estado, así como la planificación de los mismos. En este orden se manda el diseño e implantación de un Registro Nacional de Servidores Públicos.

Nuestra Administración adolece de un régimen de valoración y remuneración de cargos, a pesar de que la ley ordena el diseño e implantación del sistema de Clasificación, Ordenación y Valoración de Cargos, y de que desde el año 1996 los cargos civiles del Poder Ejecutivo fueran clasificados, sin tocar lo relativo al salario. Por otra parte, se ha dispuesto el desarrollo de un sistema de Capacitación del personal público, el cual tiene como órgano rectores a la ONAP y al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el cual fue creado en el año 1994.

3. SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO CIVIL

A pesar de que la ley de la materia ha sobrepasado una década de vigencia, muchos han sido los obstáculos que han impedido avanzar en su implantación como ha debido ser, esto provocado, además de lo expuesto en el apartado 1.3 de esta ponencia, a lo que nos remitimos en este momento, por la larga espera del reglamento de aplicación, la desorganización administrativa, la falta de tradición gerencial, escaso apoyo de autoridades de gobierno, ausencia de exigencia sistemática de la sociedad civil organizada, la no difusión adecuada de su contenido, debilidad institucional, el clientelismo político (hay que redundar por lo que implica), entre otros. No obstante, se han verificado ciertos avances que conviene compartir con los participantes.

3.1.- Niveles de Avances

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

Con relación a las disposiciones generales, y de manera particular en lo concerniente a los derechos de los empleados no se presentan mayores dificultades, con excepción del derecho de indemnización, que en ocasiones se alega la falta de recursos económicos para cubrirla, y el derecho de organización laboral, el cual no se ha desarrollado adecuadamente, entre otras cosas, por el temor a represalias que

embarga a muchos servidores. Sin embargo, los esfuerzos del órgano central del sistema por corregir estas dificultades no cesan⁸.

Respecto a la Carrera Administrativa, es aquí donde se registran retrasos que nos han llevado a replantearnos algunas cuestiones del sistema, y que de alguna forma nos han hecho dudar a veces de la viabilidad del mismo en nuestro país; pues como vimos, la propia norma plantea una gradualidad en su aplicación, pero al margen de ella se ha experimentado una lentitud que se puede verificar con tan solo revisar las estadísticas.

Los servidores que al día de hoy integran la Carrera Administrativa han ingresado solo por la vía de la evaluación, es decir los que ya estaban en la Administración; la vía de concurso hasta ahora no ha sido utilizada a estos fines, esto, sin dejar de reconocer que algunos organismos públicos desde hace algún tiempo vienen seleccionando su personal mediante este procedimiento técnico⁹.

Pertencen al sistema de Carrera, al final se presenta un cuadro ilustrativo, y por tanto gozan de estabilidad en el ejercicio de sus funciones, alrededor de 9 mil servidores, de unos 250 mil que pueden ser incorporados. Si lo analizamos en términos porcentuales la cantidad sería insignificante, pero si valoramos que en el año 2000 la cantidad era de 1,495 nos daremos cuenta de que el avance ha sido significativo, lo cual ha respondido a un cambio en la metodología de trabajo, así como al apoyo que la actual gestión de la ONAP ha recibido del primer mandatario de la Nación.

El primer acto o promoción de incorporados se efectuó en el año 1995, hasta el año 2000 se habían realizado cuatro actos o promociones; en lo que va del 2000 a la fecha se ha efectuado igual cantidad de actos. De continuar esta línea ascendente se proyecta que a agosto del 2004, cuando concluye la actual gestión de gobierno, habrán sido incorporados aproximadamente 12 mil servidores, lo cual de alguna forma va a garantizar la solidez del sistema, esto, sin tomar en cuenta la posibilidad que existe de que en el tiempo que media se incorporen servidores a las carreras especiales. Hasta el momento ha sido posible garantizar la estabilidad de la gran mayoría de los servidores de Carrera, aunque la intención de algunas autoridades en ocasiones ha sido prescindir de ellos, como consecuencia del sistema clientelista que opera.

La proyección que hacemos se basa en que en los actuales momentos se está trabajando con el sistema de Carrera Administrativa en todas las Secretarías de Estado y equivalentes, veintitrés en total, lo que representa con sus dependencias unas setenta instituciones. Hasta el año 2000 solo se trabajó el sistema en ocho Secretarías.

En la actualidad se han creado las bases para que se inicie el ingreso al sistema de Carrera por vía de concurso, ya que mediante el Decreto No.538 de fecha 04 de junio del 2003 se obliga a que, como establece la ley, todo el que pretenda ingresar a un cargo de carrera tiene que someterse a un proceso selectivo basado en el concurso, de lo contrario no podrá recibir pago de salario. Esta disposición ha creado gran revuelo, por lo que los directivos de las diferentes entidades del Gobierno Central están empeñadas en cumplir con tales requerimientos por las dificultades que el no cumplimiento de la misma les pueda presentar.

⁸ Actualmente el órgano central de personal ha conseguido el respaldo del Presidente de la República para avanzar en la creación de las asociaciones de servidores, ya se han creado por lo menos dos y están encaminados los trabajos para constituirlos en otras cuatro dependencias del gobierno central, tal como lo dispone la ley.

⁹ La Secretaría de Estado de Trabajo desde el año 1994 viene seleccionando a los inspectores de trabajo por medio de concurso.

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

Es importante agregar que una vez un servidor forma parte de la Carrera Administrativa, se hace acreedor, además de los derechos generales que ya vimos, de unos derechos llamados especiales como la estabilidad en el desempeño de sus funciones, la cual solo debe supeditarse a la violación del régimen ético y disciplinario y a resultados deficientes en los procesos periódicos de evaluación del desempeño que deben realizarse; también tienen derecho a promoción y ascenso, al disfrute de un bono vacacional y a incentivos materiales y morales, a capacitación permanente y otros¹⁰.

3.2.- Cuestiones Pendientes

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

Una materia no cursada, mucho menos aprobada en nuestro modelo es el desarrollo de un sistema escalafonario o líneas de promoción que permita proyectar en el tiempo las expectativas de los empleados desde el momento en que inician su carrera hasta que les llega el tiempo de jubilarse; creemos que las condiciones están dadas en la actualidad y ya se han encaminado actividades en tal sentido, que partieron de varias consultorías dadas por técnicos de Argentina, Puerto Rico, Costa Rica, Francia y España. Además, está pendiente trabajar con la implantación de la evaluación periódica del desempeño de los servidores de carrera¹¹.

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

3.3.- Validez del Modelo de Carrera

Hoy día algunos países revisan sus modelos de Carrera Administrativa, otros los cuestionan hasta el punto de que les restan ya validez motivados en algunos vicios que sin dudas estos pueden generar; en el caso de nuestro país, de lo que no dudamos es de lo necesario que resulta el modelo de Carrera para combatir prácticas malsanas que desde hace bastante tiempo se han enquistado en las instituciones

¹⁰ De la misma forma que se hace distinción conceptual entre servicio civil y carrera administrativa, se especializan derechos para los servidores que pertenecen a esta última, de los que son excluidos los demás.

¹¹ algunos derechos especiales, como el bono vacacional, están supeditados a los resultados de los procesos evaluatorios del desempeño.

estatales, limitando todas las posibilidades de desarrollo de la sociedad y generando todo tipo de corrupción administrativa¹².

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

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

Otro aspecto a destacar en este mismo orden es que todos los sectores de la administración estatal tienen como punto central dentro de su agenda de modernización la adopción de un sistema de Carrera, como veremos más adelante. También es preciso destacar que la validez del modelo de Carrera Administrativa para nuestros pueblos está siendo ratificada constantemente, así lo demuestra la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la cual está próximo a firmarse y que fuera preparada durante la Cumbre celebrada en Sierra de Santa Cruz, Bolivia, los días 26 y 27 de junio del presente año, la cual contó con la participación de 19 países.

3.4.- Proyectos de Reforma en Marcha

Concretamente, el proceso de Reforma del Estado Dominicano inicia en la década del 1990, pese a que desde tiempo atrás se venían desarrollando foros de discusión en este sentido. El proceso inició con una reforma tributaria en el año 1991 y continuó con la reforma laboral, la reforma electoral, la reforma judicial, la reforma financiera, la reforma congresual y otras reformas sectoriales.

Si bien se han ido aprobando reformas por sectores, hay una corriente que propugna una reforma integral del Estado, toda vez que la institucionalidad del país es tan débil que las reformas aisladas no aportarían los resultados esperados; es por ello que se encuentran operando algunos programas que abarcan casi todas las esferas estatales. En ese orden tenemos el Programa de Reforma y Modernización del Estado (PARME), el cual consiste en un convenio de financiamiento de 550 millones de pesos dominicanos, no reembolsable, con la Unión Europea, y que contiene los componentes siguientes:

- a) Administración Pública
- b) Justicia
- c) Descentralización.

¹² En nuestra Administración Pública se detectan frecuentemente hechos de corrupción que generan grandes escándalos públicos y han provocado que algunos sectores, preocupados por las secuelas de esta propongan iniciativas para enfrentar tan acuciante flagelo.

Sin duda alguna, se trata de un ambicioso programa de gran importancia para el país, el cual tiene como centro la aplicación de modelos de carrera que hagan posible la sostenibilidad de las reformas en el tiempo. Dentro del componente Administración Pública, el cual a los propósitos de la presente exposición es el más interesante, se contemplan actividades, algunas de las cuales están ya en ejecución que propenden al fortalecimiento de la Carrera Administrativa, así tenemos:

- Elaboración de un Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública
- Elaboración de un Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos
- Institucionalización de una Política Nacional de Empleo Público
- Fortalecimiento del Instituto Nacional de la Administración Pública
- Elaboración de un Proyecto de Modificación de la Ley de Servicio Civil
- Implantación de Mecanismos para la integración de la labor del Gobierno
- Otros

También en el componente Justicia del PARME se contemplan acciones que redundan en el fortalecimiento del sistema de Carrera, tales como un Proyecto de Ley para una nueva jurisdicción Contencioso-administrativa¹³, el desarrollo de una normativa que garantice que los funcionarios públicos asuman el cumplimiento de sus responsabilidades frente a los ciudadanos, entre otras.

Otro proyecto de reforma, menos ambicioso, pero importante, es el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo, el cual recién inicia y consiste en un financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que asciende a 26 millones 840 mil dólares. Los objetivos de este programa se limitan a la esfera del Poder Ejecutivo o Gobierno Central.

Por otro lado, existen otras iniciativas concretas de reforma financiadas por el BID, como lo es la Modernización del Congreso y la Cámara de Cuentas, la cual exige la adopción de un sistema de gestión de personal basado en el mérito, la permanencia y el desarrollo de los recursos humanos; de la misma forma existen otros esfuerzos de la Unión Europea, de agencias de cooperación de otras latitudes, así como otras respaldadas con recursos del propio país.

Estamos seguros de que si estos movimientos de reforma y modernización, especialmente los apoyados con fondos europeos y del BID, prosperan la suerte de la Gestión Pública Dominicana será distinta a la que le ha tocado hasta ahora, para bienestar de los ciudadanos.

4. PERSPECTIVAS DEL SERVICIO CIVIL

4.1.- Reforma Administrativa Integral

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

¹³ No contamos propiamente con una jurisdicción contencioso-administrativa, ya que a pesar de que la misma fue creada en el año 1947, sus funciones le fueron asignadas a la Cámara de Cuentas, un organismo de carácter técnico que fue diseñado para llevar a cabo labores de control posterior externo con relación a la inversión de los recursos del Estado, no para administrar justicia; hasta la fecha no han sido constituidos los tribunales de la jurisdicción.

autoridades estatales.

Desde hace cierto tiempo está en el debate público la necesidad de una reforma constitucional profunda, ya que se entiende que la vigente no responde a las actuales necesidades y realidades nacionales; se entiende que dicha reforma debe hacerse con la participación de toda la sociedad, es decir por medio de una constituyente popular. En respuesta, el actual Presidente de la República conformó en el 2001 una comisión a los fines de que presentara un proyecto de reforma, la cual rindió su informe oportunamente, pero el mismo fue dejado de lado por los legisladores¹⁴. De gran importancia resulta ser una propuesta contenida en dicho proyecto que procura dar al Servicio Civil de Carrera rango constitucional.

En la medida en que los ciudadanos eleven sus niveles de conciencia y entiendan, primero la necesidad de las reformas y, segundo, la importancia de su participación en la discusión de las mismas, la profundización en el establecimiento del Servicio Civil no tendrá mayores inconvenientes que los que ha tenido hasta ahora. En este sentido podemos observar que organizaciones de la sociedad civil tienen garantizada su participación, toda vez que han venido jugando un papel proactivo en la discusión de componentes fundamentales de la reforma.

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

La ciudadanía guarda la esperanza de que la reforma traerá cambios positivos en la administración de los servicios públicos, sabemos que eso solo es posible en la medida en que sean dignificados el empleo y los servidores públicos, siendo estos últimos los garantes del desarrollo sostenible del Estado, habida cuenta de que constituye éste el fin último de todo proceso de reforma y modernización.

4.2.- La Cuestión de la Globalización

Si a raíz de la desaparición de la tiranía trujillista los dominicanos nos hubiésemos embarcado en las reformas que eran necesarias para la construcción de una democracia real y el establecimiento de un Estado de Derecho, hoy día estos procesos de cambios no se tornaran tan traumáticos, y no fueran necesariamente el resultado de presiones externas como ha venido aconteciendo últimamente. Lo cierto es que lo ideal y deseable para nosotros sería que pudiéramos financiar nuestras reformas con recursos propios, pero no creemos que algún país de los nuestros esté en condiciones de hacerlo, esa es la parte irónica del tema.

Es que como resultado del fenómeno de la globalización se nos imponen cuestiones sobre las que no tenemos muchas posibilidades de opinar, sino simplemente aceptar, ya que se trata de aplicar medidas que tiendan a garantizar los intereses que los países poderosos han creado en nuestras naciones. Y la verdad es que si algo positivo trae esta corriente globalizadora a nuestros pueblos es la posibilidad de mejorar nuestras administraciones, toda vez que plantea unos afanes de competitividad, no solo a nivel

¹⁴ Luego de que la comisión presentó su informe, el cual fue el resultado de una amplia participación y proponía la constituyente, los políticos se abocaron a una reforma constitucional que se materializó en julio del 2002 sin tomar en cuenta el mismo, y básicamente se limitó al reestablecimiento de la reelección presidencial, que había sido prohibida en la reforma constitucional de agosto de 1994. Esta última modificación fue considerada como una contrarreforma.

del sector privado, sino también del público; en nuestro país afloran mejoras en la práctica administrativa que sin duda son el resultado de presiones que vienen por conducto de la globalización.

Es prácticamente axiomático el hecho de que muchas de las medidas que se imponen dentro del marco de la globalización van a contribuir con el fortalecimiento del Servicio Civil de Carrera en nuestro país, por lo que ellas definen parte de las expectativas que tenemos al respecto, lógico, sin pretender bajo ningún concepto dejar de lado la gran responsabilidad que tenemos nosotros con provocar el avance por todos los medios, y uno de esos medios es saber aprovechar las necesarias colaboraciones externas sin permitir que sean desnaturalizados los modelos que responden a nuestras realidades.

4.3.- Adecuación de la Normativa

Actualmente se cuestiona si es oportuno hablar de una modificación de la Ley de Servicio Civil, en tanto sus disposiciones no han sido aplicadas totalmente, y es cierto que es como para dudar, pero para quienes nos ha tocado participar en la puesta en práctica de parte del contenido de dicha ley resulta válido adentrarnos en un proceso de modificación de la misma, esto así porque hemos vivido, por no decir sufrido, lo lastimosas que resultan algunas de sus disposiciones, por incoherentes, insulsas, contradictorias, sin soslayar algunas lagunas e imprevisiones, todo lo cual dificulta la aplicación de la mayor parte de su contenido que resulta apropiado.

Cabe informar que esta ley se aprobó durante uno de los mandatos presidenciales de Joaquín Balaguer, quien gobernó el país durante veintidós años¹⁵, de los cuarenta y dos de vida democrática que tiene la República, con un criterio personalista; era una especie de dictadura ilustrada, pues este personaje fue una hechura política de la dictadura trujillista, de la cual fue uno de los más cercanos colaboradores, por lo que es fácil entender que muchas de las disposiciones no resultaron de su agrado, debiendo acomodarse el proyecto para que pudiera ser convertido en ley.

Hemos hecho lo indecible para que los defectos de la ley no anulen totalmente la posibilidad de su aplicación, pero a veces nos encontramos con disposiciones que anulan su esencia y espíritu, ejemplo de ello son las exclusiones a que hicimos referencia en párrafos anteriores, la contradicción existente entre los Arts. 28 y 33, cuando el último consagra la estabilidad de un servidor inscrito en la Carrera, la cual solo esta supeditada a la falta de probidad del servidor, mientras que el primero establece que el servidor de Carrera destituido sin justificación tiene derecho a recibir indemnización económica. Entendemos que no solo se trata de una contradicción de artículos sino también de un rompimiento con el espíritu de la propia ley.

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

En todo esto, además de la necesidad de presentar de forma más apropiada su contenido, y debiendo colocarla en mayor correspondencia con ciertos criterios y formulaciones teóricas de estos tiempos,

¹⁵ No gobernó por lo menos por veinticuatro años porque con la reforma constitucional del 1994 le fue recortado en dos años el mandato presidencial 1994-1998, como resultado de la crisis política y social que se suscitó a raíz del proceso electoral de ese entonces, en el cual se le acusó de fraude.

entendemos que se justifica una revisión de la pieza legislativa. Ya el proyecto está elaborado, pendiente de un proceso amplio de discusión con todos los involucrados.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Amaro Guzmán, Raymundo. **Introducción a la Administración Pública**, Libros de McGraw-Hill, editado en Programas Educativos S.A., México, 1985.
- Amaro Guzmán, Raymundo. **Derecho y Practica de la Función Publica**, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, R.D., 1996.
- Arellano, David y otros. **Retos de la Profesionalización de la Función Publica**, Editorial texto, S.A., Venezuela, 2003.
- Morales Yordan, Jorge. **El Servicio Civil en el Caribe**, Editora Taller, santo Domingo, R.D., 1990.
- Morales Yordan, Jorge. **El Servicio Civil Dominicano**, Editora Taller, Santo Domingo, R.D., 1993.
- Wiese Delgado, Carlos. **Prioridad de la Reforma de la Administración Publica**, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, R.D., 1998.
- Revista del CLAD **Reforma y Democracia No. 26**, junio 2003.
- Ley No. 14-91, sobre **Servicio Civil y Carrera Administrativa de Republica Dominicana**, del 20 de mayo del 1991, y su reglamentación.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Gregorio de Jesús Montero Montero, nació en Santo Domingo, capital de la Republica Dominicana, el 24 de diciembre del año 1966, curso sus estudios primarios y secundarios en la región sur del país, en el Municipio de El Cercado, provincia san Juan de la Maguana. En octubre del año 1992, luego de haber regresado a la ciudad capital, se licencio en Derecho en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), donde luego, en el año 1996, obtuvo titulo de postgrado en Ciencias Políticas. Desde el año 1993 ha estado vinculado a la Administración Publica; desde al año 1998 se ha desempeñado como consultor de organismos internacionales como el BID y la Unión Europea; es profesor de varias universidades e institutos superiores en las áreas de Derecho Administrativo, Administración Publica, Ética de los Servidores Públicos, Evolución del Estado y otras. Desde el año 1997 realiza labores de consultoría para organismos internacionales como el BID y la Unión Europea, en el marco de las cuales ha redactado y se encuentra redactando varios anteproyectos legislativos, así como reglamentarios. Ha escrito varios ensayos con el tema de la Ética y la Corrupción Administrativa. Ha estado en otros países en trabajo de investigación sobre el Servicio Civil y la Carrera Administrativa, como España y Haití; el año pasado participo en el programa de Visitantes Internacionales invitado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, el cual tuvo como tema marco la Lucha Anticorrupción y la Rendición de Cuentas en el Gobierno, y que lo llevo por cinco Estados de la Unión conociendo experiencias en tal sentido. Desde que era adolescente se ha dedicado a trabajar y colaborar con organizaciones sociales, habiendo fundado varias en diferentes ramos, actualmente es Presidente de la Unión Dominicana de Abogados por la Justicia (UDAJUS) y miembro y asesor de otras. En la actualidad es Encargado del Departamento de Carrera Administrativa de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), siendo este Departamento el responsable de la implantación del sistema de Carrera en todo el Gobierno Central; teléfono: 682-3298, fax:688-6040, e-mail: carrera@onap.gov.do

CUADROS Y GRAFICOS

 SERVIDORES PÚBLICOS INCORPORADOS AL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) Departamento de Carrera Administrativa				
No.	Instituciones	Al año 2000	Al año 2003	Total de incorporados por institución
1	Secretaría de Estado de Finanzas-Sede	44	144	188
2	Dirección General Impuestos Internos	258	438	696
3	Administración General de Bienes Nacionales	0	150	150
4	Superintendencia de Seguros	42	138	180
5	Contraloría General de la República	213	103	316
6	Secretariado Técnico de la Presidencia	3	51	54
7	Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN)	52	49	101
8	Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES)	50	55	105
9	Oficina Nacional de Estadística (ONE)	47	28	75
10	Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP)	48	27	75
11	Instituto Nacional de Administración Pública	0	24	24
12	Fondo Dominicano de Preinversión (FONDOPREI)	15	14	29
13	Comisión Nacional de Asuntos Nucleares	5	0	5
14	Dirección General de Información y Prensa de la Presid.	4	14	18
15	Dirección Téc. Ej. Org. Rector Protec. Niño, Niña y Adolesc.	11	13	24
16	Dirección General de Promoción de la Mujer	1	0	1
17	Teatro Nacional	20	12	32
18	Gran Teatro del Cibao	5	0	5
19	Secretariado Administrativo de la Presidencia	27	95	122
20	Dirección General de Desarrollo de la Comunidad	0	42	42
21	Oficina Nacional de Defensa Civil	0	21	21
22	Secretaría de Estado de Agricultura	0	1429	1,429
23	Oficina Nacional de Meteorología	0	66	66
24	Dirección General de Ganadería	0	98	98
25	Laboratorio Veterinario Central	0	79	79
26	CENTROMIDCA	14	0	14
27	Dirección General de Promoción de la Juventud/SEJ	2	16	18
28	Museo Nacional de Historia Natural	9	0	9
29	Museo de las Casas Reales	1	0	1
30	Centro Nacional de Artesanía (CENADARTE)	1	3	4
31	Museo de Arte Moderno	9	9	18
32	Museo del Hombre Dominicano	0	23	23
33	Dirección Nacional de Patrimonio Monumental	0	24	24
34	Oficina Nacional de Patrimonio Cultural	1	0	1
35	Biblioteca Nacional	1	37	38
36	Radio Televisión Dominicana	39	0	39
37	Dirección General de Aeronáutica Civil	74	253	327
38	Faro a Colón	1	0	1
39	Dirección General de Información, Análisis y Programación	6	0	6
40	Dirección general de Pasaportes	0	64	64
41	Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores	1	50	51
42	Secretaría de Estado de Finanzas-Tesorería Nacional	31	42	73
43	Lotería Nacional	0	94	94
44	Dirección General de Catastro Nacional	39	67	106
45	Dirección General de Aduanas	0	351	351
46	Dirección General de Aprovechamiento del Gobierno	9	11	20
47	Instituto de Capacitación Tributaria (INCAT)	13	17	30
48	Dirección General de Exoneraciones	2	11	13
49	Secretaría de Estado de Educación	0	1256	1,256
50	Secretaría de Estado de Trabajo	258	164	422
51	Secretaría de Estado de Deportes, Educación Física y Recreación	0	105	105
52	Secretaría de Estado de Obras Públicas	0	369	369
53	Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social	0	792	792
54	Secretaría de Estado de Turismo	0	118	118
55	Procuraduría General de la República	61	194	255
56	Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional	1	0	1
57	Secretaría de Estado de Interior y Policía	0	43	43
58	Secretaría de Estado de Industria y Comercio	0	51	51
59	Dirección General de Control de Precios	0	32	32
60	Dirección General de Minería	0	43	43
61	Dirección General Normas y Sistemas de Calidad	0	30	30
62	Secretaría de Estado de Educ. Superior Ciencia y Tecnología	0	29	29
63	Comisión Nacional de Espectáculos Públicos y Radiofonía	0	9	9
64	Sub-Secretaría de Recursos Forestales Medio Ambiente	0	13	13
65	Sub-Secretaría Gestión Ambiental	0	10	10
66	Sub-Secretaría de Suelo y Agua	0	8	8
67	Sub-Secretaría de Recursos Costeros Marinos	0	24	24
68	Secretaría de Estado de Medio Ambiente-Dirección Superior	0	22	22
69	Sub-Secretaría de Área Protegida y Biodiversidad	0	10	10
70	Comisión Organizadora Perm. De la Feria Nacional del Libro	0	1	1
71	Archivo General de la Nación	0	11	11
72	Dirección de Participación Popular	0	1	1
73	Dirección General de Bellas Artes	0	18	18
74	Gobernación Plaza de la Cultura Juan Pablo Duarte	0	13	13
75	Secretaría de Estado de Cultura	0	50	50
76	Dirección General de Migración	0	65	65

