

# Profesionalización de la Función Pública

**CONSEJO EDITORIAL**

Lic. Ramón Ventura Camejo  
Presidente

**MIEMBROS:**

Dr. Raymundo Amaro Guzmán

Dr. Cristóbal Gómez Yangüela

Dr. Franklin García Fermín

Dr. Servio Tulio Castaños Guzmán

Lic. Olivo Rodríguez Huertas

Lic. Gregorio Montero

Alain Delmas

**DIRECCION:**

Lic. Ramón Ventura Camejo

**DISEÑO EDITORIAL****Cuidado de Edición**

Licda. Mabel Joa

**Corrección de Estilo**

Gregorio Montero  
Juan A. Forzani

Diagramación y arte  
Impresora De Windt

Impresión y Diseño de Portada  
Yeto Color

Santo Domingo, República Dominicana, 2007

Agradecemos el apoyo de la Unión Europea,  
a través del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME)

# Profesionalización de la Función Pública





## **Contenido**

- 7**      **Palabras de Presentación**  
            Ramón Ventura Camejo
- 11**     **Principios de Derechos Humanos y**  
            **Profesionalización de la Función Pública, una**  
            **Respuesta Convincente a la Partidocracia**  
            Raymundo Amaro Guzmán
- 31**     **Retos Actuales para un Nuevo Modelo de Función**  
            **Pública en la República Dominicana**  
            Servio Tulio Castaños Guzmán
- 47**     **Entrevista exclusiva a Julio César Valentín**  
            **Jiminián, Presidente de la Cámara de Diputados,**  
            **sobre el Proyecto de Ley de Función Pública**  
            Gregorio Montero y Alain Delmas
- 53**     **El Proyecto de Ley de Función Pública, visto desde**  
            **el Diálogo Nacional**  
            José Oviedo
- 57**     **Estrategia Exitosa para una Reforma Legislativa**  
            **Relevante: El Caso de la Ley de Función Pública en**  
            **la República Dominicana**  
            Alain Delmas
- 79**     **El Reclutamiento y la Selección de los Empleados**  
            **Públicos. "Una Experiencia en República**  
            **Dominicana".**  
            María del Carmen Lugo



- 99**    **El Conocimiento de la Administración**  
Luis Scheker Ortíz
- 115**   **Fundamentos de la Implantación de una Política Salarial en el Sector Público**  
Frank González
- 137**   **Algunas Características Significativas del Régimen de Funcionarios Ejecutivos en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa de la Administración Pública Federal Argentina**  
Eduardo Salas

## **Presentación**

*Nunca albergamos la más mínima duda en relación a que una revista de este tipo era una necesidad en el espectro de la administración pública dominicana, pues como afirmamos en ocasión de presentar el primer número “No cabe la menor duda de que la mejor manera de articular una masa crítica, un cuerpo de profesionales que aporten las bases teóricas y filosóficas de los cambios y transformaciones que se requieren, es a través de un medio bien ponderado y serio que sirva de canal para la difusión y debate de la ideas de forma objetiva y abierta...”*

*Ahora bien, de lo que no teníamos seguridad plena era que la Revista de Administración Pública iba a tener tan rápidamente la acogida y aceptación de que ha sido objeto por funcionarios públicos, profesionales, tratadistas e intelectuales no solo del plano local, sino también del internacional. Hemos recibido elogios y estímulos provenientes de distintos sectores, los cuales hemos aceptado con humildad, pero fundamentalmente como un reto para seguir profundizando y mejorando este instrumento al servicio del conocimiento y el desarrollo de la Administración Pública.*

*Este segundo número está dedicado a la Profesionalización de la Función*

*Pública, aprovechando, precisamente, el hecho trascendental de encontrarse en discusión en el Congreso de la República (específicamente en la Cámara de Diputados), el Proyecto de Ley de Función Pública, con el cual se procura sustituir la Ley vigente sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa y superar así marcadas debilidades que acusa el Sistema de Profesionalización de los servidores públicos en nuestro país.*

*Bajo el marco de “**La Profesionalización de la Función Pública**”, connotados tratadistas, intelectuales y funcionarios públicos experimentados presentan sus puntos de vista respecto de temáticas vinculadas a los principios de la profesionalización, normativa actual y propuestas de mejora, la importancia de la búsqueda de consenso para este tipo de normas, los sistemas de concursos como mecanismo de ingreso y promoción en la Carrera Administrativa, el conocimiento y la capacitación en la Administración Pública, la Carrera del Directivo Público a partir del caso argentino, entre otros.*

*Así, plétóricos de entusiasmo y firmes en nuestro propósito de salir airoso en el proceso que hemos denominado “**La Revolución de la Administración Pública Dominicana**”, presentamos y entregamos el segundo número de la **Revista de Administración Pública**, esperando que la acogida y aceptación de su contenido sea igual o mayor que las que se le dispensaron*

*al número anterior. La convicción es plena, el conocimiento como la elaboración, la exposición objetiva, la difusión y el debate de las ideas, desbrozarán el sendero que habrá de conducirnos hacia la construcción de una Administración Pública profesionalizada, al servicio del desarrollo nacional y de los legítimos intereses de la sociedad.*

*Agradecemos sinceramente, una vez más, el apoyo brindado por la Unión Europea a través del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME), quien patrocinó también la entrega de este segundo número, así como de cada una de los articulistas, que constituyen la savia del contenido de esta publicación. Agradecer también a los integrantes del Consejo Editorial por sus permanentes y valiosos aportes y al Equipo Técnico que tiene a su cargo la obra, no pequeña, de materializar la preparación oportuna y con calidad de la Revista.*

***Lic. Ramón Ventura Camejo***  
*Presidente del Consejo Editorial*



Principios de Derechos  
Humanos y Profesionalización  
de la Función Pública, una  
Respuesta Convinciente a la  
Partidocracia

Dr. Raymundo Amaro Guzmán\*

*Al Dr. Gustavo Wiese Delgado por su  
dedicación y esfuerzos para crear la  
ONAP y el Secretariado Técnico de la  
Presidencia.*

Antes de abordar el tema que encabeza este artículo, permítasenos iniciarlo con la autorizada opinión del Instituto del Banco Mundial, Programa de Gobernabilidad para Latinoamérica, al expresar: “La identificación y tratamiento de los problemas de la corrupción en la función pública dependen de una correcta percepción de sus causas. Paradójicamente, una de las principales causas de corrupción de los servidores públicos en los países en vía de desarrollo y democratización es el uso de la función pública de parte de los principales actores políticos como premio por su contribución para el partido político o el apoyo a reformas económicas o institucionales. Diferentes aspectos de la práctica se han identificado como prebendismo, clientelismo, patrimonialismo y el sistema de reparto del botín (spoils system)”.

La doctrina administrativa contemporánea clasifica las Administraciones Públicas en tres categorías, la patrimonial, la burocrática y la gerencial, La primera tiene su origen antes de la Revolución francesa, la segunda, es la respuesta para erradicar el clientelismo político, y la tercera, surge en la década de los años 90, con ocasión del informe presentado al Presidente Clinton por Osborne y Gaebler, el cual dio lugar a la famosa obra **Reinventando el Gobierno**.

Si analizamos las características de nuestra Administración Pública, llegaríamos a la conclusión de ubicarla dentro del patrimonialismo, puesto que los cargos públicos pertenecen al Partido triunfador en el proceso electoral, a excepción del Poder Judicial, cuyo titular respaldado por la

Suprema Corte de Justicia ha rechazado para honra de la Nación, todo intento de politizar la función judicial, a diferencia de la gestión estatal en la Administración Pública, cuyos titulares han accedido a las presiones de los actores políticos, en menoscabo de los principios de eficiencia, de ética y de moral pública que deben sustentar la Administración Pública.

A partir de la Revolución Francesa de 1789, con ocasión de la erradicación del aludido sistema patrimonialista para cubrir los cargos de la Administración Pública, bajo el influjo de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, nace un régimen jurídico de Derecho público bajo la tutela del Derecho Administrativo, esto es el Servicio Civil, constituido por principios cardinales garantes de los sistemas u subsistemas que conforman la función pública, entre los cuales cabe mencionar, el libre acceso a los cargos estatales en base al mérito personal demostrado a través de concursos de abierta competencia, la inamovilidad en la posición, el ascenso a una posición de un nivel superior en base a la capacidad del agente, y separación del servicio sólo por la comisión de una de las faltas taxativamente previstas en el estatuto, luego de agotar el debido procedimiento disciplinario. Cabe acotar, que si bien en el mismo siglo XIX estos postulados no tuvieron efectos inmediatos en la práctica, fueron los que sirvieron para que posteriormente Francia articulara un sistema de méritos para el ejercicio de la función pública que hoy constituye una de sus más sólidas instituciones.



La diferencia entre una función pública de carrera y aquella otra desempeñada por un Secretario de Estado y Subsecretario, Director General, Nacional o posición de igual nivel cuyo nombramiento es reservado al Poder Ejecutivo sin límite alguno de requerimiento de idoneidad para el incumbente, estriba en que estos cargos son los denominados de libre nombramiento y remoción. El titular del Poder Ejecutivo ostenta plena discreción para nombrar en una de estas posiciones al ciudadano que él seleccione para tales fines, sin necesidad de observar requerimientos de idoneidad preestablecidos; estas posiciones son de naturaleza políticas, que el argot actual denomina de libre nombramiento y remoción.

Sobre este particular, disentimos de la excesiva facultad constitucional conferida al Presidente de la República de designar a su discreción ciudadanos sólo en base a su mérito político, por resultar contraria a la democratización de la Administración Pública y a la deseada eficiencia de gestión del Gobierno. Sustentamos el criterio que tales funcionarios, por lo menos deberían cumplir requisitos de idoneidad previamente establecidos por un Manual especial preparado para estas categorías, similar al Manual de Cargos Civiles Clasificados del Poder Ejecutivo, diseñado por la ONAP y aprobado por el Presidente de la República por Decreto No. 586-96, del 19 de noviembre de 1996.

La actual titular del Poder Ejecutivo de la República de Chile, Michelle Bachelet, en una decisión presidencial tomada luego de que una Comisión de expertos designada por la

Jefa de Estado para investigar actos de corrupción administrativa acaecidos en el Gobierno anterior, rindiera un informe, el cual fue acogido, creando sus recomendaciones un hito sin precedentes en el Derecho de la Función Pública de Ibero América, al proponer la Comisión de la especie que todos los cargos del Poder Ejecutivo de dirección alta y media, a excepción de los Ministros y Viceministros, fueran cubiertos por concursos de libre competencia entre los candidatos que reunieran los requisitos de idoneidad preestablecidos. Esta democrática decisión política tiende a fortalecer la institucionalidad y moral pública de la Administración chilena y ha limitado en gran medida la facultad de nombramiento de la titular del Poder Ejecutivo.

En Chile, la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, recientemente acogió la sugerencia externada por una Comisión de expertos, reunida para investigar actos de corrupción administrativa acaecidos en el Gobierno anterior, de que todos los cargos del Poder Ejecutivo de dirección alta y media, a excepción de los Ministros y Viceministros, fueran cubiertos por concursos de libre competencia entre los candidatos que reunieran los requisitos de idoneidad preestablecidos. No cabe duda de que en cualquier país una decisión política como esa tiende a fortalecer la democracia, la institucionalidad y la moral públicas, y en consecuencia, se manifiesta un genuino interés por profundizar la carrera administrativa.

De instituirse en la República Dominicana un sistema similar, representaría el golpe final para la *Partidocracia*.

Ningún empleado público podrá ser depuesto de su empleo sin el debido conocimiento de causa, y por excesos y abusos que determine la ley; pero todos son responsables con su persona, empleo y bienes en los casos de resultar convencidos judicialmente de contravención a sus deberes”.

Uno de los principios básicos de la función pública o sea del Servicio Civil, está representado por la estabilidad en el cargo, el cual era conocido como inamovilidad, institución que en la evolución de nuestra constitucionalidad ha experimentado el mayor de los infortunios. Aparece por primera vez en el “Acta Constitutiva del Gobierno Provisional del Estado Independiente de la Parte Española de Haití”, o sea Independencia Efímera de Núñez de Cáceres de 1821, cuyo contenido, especialmente el Artículo 37 reza así: *“Ningún empleado público podrá ser depuesto de su empleo sin el debido conocimiento de causa, y por excesos y abusos que determine la ley; pero todos son responsables con su persona, empleo y bienes en los casos de resultar convencidos judicialmente de contravención a sus deberes”*.

Hemos de observar que el establecimiento de este principio es de los primeros consagrados en el Nuevo Mundo, precede al principio de inamovilidad instituido por el Senador George Pendleton al aprobar el Congreso de los Estados Unidos su Proyecto de Ley de Servicio Civil, en el año de 1883.

Nuestro patricio creador de la nacionalidad dominicana, Juan Pablo Duarte, en su Proyecto de Constitución Política plasmó la inamovilidad de los servidores públicos, precedente que al parecer influyó en el Constituyente del 6 de noviembre de 1844 al estatuir en el Art. 102, referente a las atribuciones del Presidente de la República, numeral octavo: *“Suspender de sus destinos a los empleados cuyo nombramiento le corresponde, y, que delincan en razón de su oficio; pero avisará dentro de las cuarenta y ocho horas al Tribunal competente,*

*acompañándole el expediente y documentos que motivaron su procedimiento, para que siga el juicio con arreglo a las leyes”.*

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

El principio de inamovilidad reaparece en el constitucionalismo dominicano 150 años después, con ocasión de la reforma constitucional de 1994 que instituye la Carrera Judicial, mientras que en el ámbito del Poder Ejecutivo, que constituye la más trascendental área de gestión pública, encargada de cumplir los propios fines del Estado, hace 163 años que no asoma este trascendental principio; de ahí, no hay duda, la entronización de la *partidocracia*.

Procede señalar que en la República Dominicana la vigencia del principio de estabilidad a nivel del Poder Ejecutivo, ha sido consagrado en los diferentes estatutos de carrera administrativa, tanto en la general como en las especiales, citándose el del Ministerio Público, el de la Carrera Docente, el de la Sanitaria y otros que por vía legislativa han instituido normas estatutarias reguladoras de las relaciones de trabajo entre el Estado y el agente, como la Ley de Carrera Judicial y la de Carrera Administrativa en el Congreso Nacional, que igualmente han establecido el principio de estabilidad (inamovilidad en el caso de la Carrera Judicial).

Este panorama en un país donde la ley es respetada y acatada, luce esperanzador, cuales son los casos de la Ley de Servicio Civil de los Estados Unidos de 1883, la cual no está amparada por ningún principio constitucional y tiene más de un siglo de aplicación efectiva, ante la conciencia y respeto de la ciudadana a la ley, que hizo exclamar al Juez



En una democracia es preciso definir los límites de la Administración Pública y del Partido en ejercicio del poder.

Lee en una célebre sentencia: *“En este país nadie puede estar por encima de la ley”*.

Junto a los Estados Unidos podemos citar la situación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que desde 1947 viene aplicando su Ley de Personal, auspiciada por el entonces Gobernador de la Isla, quién antes de la promulgación del estatuto, en el 1945, creó la Escuela de Administración Pública, sentando en su trascendental discurso en su entonces condición de Presidente del Senado, una doctrina sin precedentes en América Latina al señalar que *en una democracia es preciso definir los límites de la Administración Pública y del Partido en ejercicio del poder*. En nuestro caso, donde la ley es vulnerada y se ha institucionalizado un principio diametralmente opuesto al sentado por el Juez Lee, necesariamente tenemos que recurrir a una salida acorde con nuestra realidad de irrespeto al Servicio Civil para erradicar la *partidocracia*.

Otra experiencia significativa de la región, fue la decisión del Presidente José Figueres de Costa Rica, quién luego de triunfar en una gesta revolucionaria, sus primeras acciones de Gobierno fueron la eliminación de las Fuerzas Armadas y la proclamación de una nueva Constitución política en el año de 1949 que estableció el Servicio Civil, promulgando un año después, en 1950, la Ley de la materia, diseñada bajo el influjo del sistema de Puerto Rico. El Estatuto del Servicio Civil de Costa Rica instituye los principios de Derecho público que sustentan la vigencia de los diversos sistemas de la gestión de recursos humanos en la Administración Pública. A diferencia del sistema que le dio origen, para dilucidar las controversias entre el agente del



Estado y la Administración Pública, en vez de establecer una Junta de Personal como en Puerto Rico, es creado un Tribunal del Servicio Civil en el año de 1977. También han sido creadas otras carreras funcionariales como la Docente, la Sanitaria, la Carrera Profesional, etc.

Retomando la situación de la República Dominicana, donde los políticos cada cuatro años han desconocido los principios de estabilidad consagrados por legislación adjetiva que amparan a los agentes de carrera, desdeñando así los principios de la meritocracia, procede formularnos la interrogante siguiente: ¿Cuál sería entonces nuestra salida jurídica para fortalecer y adecentar el servicio público en busca de una política de desarrollo que nos libere de esos flagelos atentatorios contra el Estado Social de Derecho Democrático?

Hemos reseñado las experiencias altamente democráticas y alentadoras de los estatutos de la función pública de los Estados Unidos y Puerto Rico, donde ha bastado la vigencia de la ley, mientras en la República Dominicana los políticos, sin excepción, han desconocido el precepto legal. A nuestro entender, una primera opción sería conferir rango constitucional a los principios del Servicio Civil y la Carrera Administrativa promulgada en el 1991, y a los estatutos de la función pública que le siguieron, pese a que tenemos la creencia de que esa constitucionalización por sí sola no va detener la voracidad de nuestros políticos de llevar a sus afiliados a la Administración Pública cada cuatro años, pesando sólo el mérito político, desplazando en la mayoría de los casos a agentes altamente

calificados, situación que además de ser ilegal, es violatoria de los más elementales principios de Derechos Humanos, al separar del cargo a un ciudadano que lo ha escalado en base al mérito personal, además de acumular un historial satisfactorio de años de servicios.

### **El Constitucionalismo Latinoamericano y la Consagración de los Principios de Derechos Humanos Relativos a la Función Pública**

Un precedente del constitucionalismo regional llamado a servir de modelo a las naciones como la nuestra donde aún está vigente el flagelo de la *partidocracia*, está recogido en la Constitución Política de la República Oriental de Uruguay. Anotan dos distinguidos profesores universitarios de esta culta nación, Rubén Correa Freitas, y Cristina Vázquez, quienes al referirse a los principios del Servicio Civil señalan: *“Los principios básicos de la función pública, están contenidos en el Art. 60 de la Constitución, que establece, por un lado, el principio de la “eficiencia” para la Administración Pública, al acometer el legislador la creación del Servicio Civil en la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados “para asegurar una administración eficiente; y, por otro lado, el principio de la “carrera administrativa” como un derecho subjetivo de los funcionarios públicos presupuestados de la Administración General, de los Gobiernos Departamentales (art. 62) y de los Entes Autónomos Comerciales e Industriales (art. 63)”.*

El legislador constituyente del Uruguay, con plena conciencia de la trascendencia del Servicio Civil y de los principios que lo sustentan en busca de la prestación de servicios eficientes para la ciudadanía dentro

“Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una facción política” y que “el funcionario existe para la función y no la función para el funcionarios”

de los postulados de la ética y la moral pública, agrega dos artículos más, el 58 y 59, los cuales establecen que *“los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una facción política”* y que *“el funcionario existe para la función y no la función para el funcionarios”*. Añaden los citados autores al referirse a los dos artículos que anteceden: *“con lo cual se está consagrando constitucionalmente la independencia política de los funcionarios públicos y la dedicación y contratación a la función por encima de los intereses individuales o personales del funcionario”*.

Podemos afirmar sin lugar a equívocos, que la Constitución de Uruguay es en el Nuevo Mundo el texto sustantivo que con mayor amplitud ha regulado el Servicio Civil y los principios que le sustentan. Reza el Artículo 61 *“Para los funcionarios de carrera, el Estatuto del Funcionario establecerá las condiciones de ingreso a la Administración, reglamentará el derecho de permanencia en el cargo, el ascenso, el descanso semanal y el régimen de licencia anual y por enfermedad; las condiciones de la suspensión o el traslado: sus obligaciones funcionales y los recursos administrativos contra las resoluciones que lo afectan, sin perjuicio de los dispuestos en la Sección XVII”*.<sup>1</sup>

Recogida la constitucionalización de los principios y sistemas garantes de la Carrera Administrativa del Uruguay en los párrafos que anteceden, resultaría de interés para el lector conocer hasta qué punto los demás países de América Latina han seguido el precedente del Uruguay o en caso contrario, cuál garantía jurídica protege al agente de carrera y los Derechos Humanos inherentes a la Función Pública.

<sup>1</sup> Esta Sección se refiere al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, recogido en los Artículos del 307 al 321. En la República Dominicana este importante órgano de la justicia administrativa, desde su creación en 1947 por legislación adjetiva, nunca ha merecido tratamiento constitucional. Esperamos que la próxima reforma constitucional recupere su trascendencia institucional.



La enumeración de los Derechos Humanos de la función pública de la Constitución de Argentina es mucho mayor que la contenida en la dominicana, a saber:

Derecho de Asociación, Art. 14; Protección al trabajo, Art. 14 bis, con el mismo contenido del principio consagrado en la Carta Constitucional Dominicana, incluyendo un elemento de suma concepción democrática y humana: igual remuneración por igual tarea, protección contra el despido arbitrario, estabilidad en el empleo público, organización sindical libre y democrática y jubilaciones y pensiones; principio del mérito personal para el ingreso a la Administración Pública, Art.16; principio ético para el ejercicio de la función pública, Art. 36; capacitación de los dirigentes políticos, Art. 37<sup>2</sup>; y Principio de incoar la acción expedita y rápida de amparo contra todo acto atentatorio a los Derechos Humanos previstos también constitucionalmente.

La enumeración constitucional de los Derechos Humanos referentes al ejercicio de la función pública en Bolivia, sólo consagra los derechos de asociación, Art. 6, el de recibir una remuneración justa, Art. 7 y el de seguridad social, Art. 7. Sin embargo, establece que los funcionarios públicos son servidores de los intereses de la colectividad y no de la parcialidad o partido político alguno; confiriendo rango constitucional al Servicio Civil, Art. 43 y siguientes.

---

<sup>2</sup> El Instituto Nacional de Administración Públicas de Argentina mantiene un programa de formación y capacitación para los dirigentes políticos. Este precedente bien debería emular a las autoridades del INAP dominicano para que diseñe e implemente programas similares adecuados a la cultura y realidad política nacional.

Brasil, representa la primera nación del Continente que reguló el ejercicio de la función pública en 1937, cuando en el Gobierno del Presidente Getulio Vargas fue creado el Departamento Administrativo del Servicio Civil y el estatuto de la función pública, no obstante en la enumeración constitucional de los Derechos Humanos referentes a ésta sólo se advierte la libertad de asociación y la organización sindical.

Ya en la década del 40, Colombia había consagrado constitucionalmente el Servicio Civil, régimen regulador de la función pública; este país es actualmente uno de los más avanzados en la materia, tanto desde el punto de vista legal como doctrinal y jurisprudencial, mediante las decisiones del Consejo de Estado. Pese a lo dicho, en la enumeración constitucional de los Derechos Fundamentales sólo se consignan los principios de asociación y sindicalización, acceso a los cargos públicos, y participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública, Arts. 39 y 40.<sup>3</sup>

El régimen constitucional de Chile sólo enumera en su Art. 19, como principios de Derechos Humanos concernientes al ejercicio de la función pública, el derecho de reunión, la libertad de trabajo y su protección; la negociación colectiva; el libre acceso a la Administración Pública; y el derecho a la seguridad social.

---

<sup>3</sup> La primera experiencia colombiana en materia de Servicio Civil data del año de 1938 al modificar la Constitución para instituirlo, sin embargo los resultados fueron negativos al aparecer las nóminas de personal del Estado, plagadas de los activistas de los Partidos políticos auspiciantes de la reforma constitucional. A partir de la reforma constitucional de 1991, Colombia es de las naciones más avanzadas en lo tocando a la función pública, habiendo erradicado totalmente la partidocracia.

Desde principios de la década de los años 60, Ecuador contaba con una de las leyes orgánicas de la Administración más avanzadas de la región, al punto de que el antiguo Secretario Técnico de la Presidencia de la República Dominicana, hoy Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, fue diseñado bajo el influjo del modelo ecuatoriano, donde ya existía un Secretariado Técnico de Administración. La Constitución del Ecuador enumera varios principios de Derechos Humanos referentes al ejercicio de la función pública, a saber, derecho de asociación y libre reunión, Art. 19; indemnización por perjuicios causados a particulares, Art. 20; derecho de organización sindical, Art. 31; consagración de la Carrera Administrativa, Art. 40.

La Constitución política de El Salvador, al referirse a los Derechos Humanos, consagra el derecho de asociación, Art. 7; justa remuneración del trabajo, Art. 9; igual paga por igual salario y salario mínimo, Art. 38; descanso semanal, Art. 38; derecho a vacaciones, Art. 38; derecho a indemnización, Art. 38; formación y calificación de los recursos humanos, Art. 40; y derecho de maternidad, Art. 42.

En el caso de Guatemala, la Constitución Política consagra los derechos de reunión y asociación, Arts. 33 y 34.

La Carta Sustantiva de Haití garantiza el derecho a un salario justo, descanso, vacaciones anuales y bonificaciones.

La Ley Fundamental del Estado de Panamá enumera algunos principios propios de la función pública, como el derecho de

reunión, Art. 38; revocación de la orden de la Administración Pública que viole los derechos consagrados en la Constitución, Art. 50; garantía del sueldo o salario mínimo, Art. 61; garantía de la estabilidad en el cargo.

En la relación de Derechos Humanos aplicables al ejercicio de la función pública consagrados por la Constitución de Paraguay, figuran la libertad de reunión y manifestación, Art. 32; derecho a la indemnización justa y adecuada, Art. 39; libertad de asociación, Art. 42; igualdad para el acceso a las funciones públicas, Art. 47; y carácter enunciativo de los derechos y garantías, Art. 45.

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, establece el principio de igual pago por igual salario, Art. 16; regula la jornada de trabajo, Art. 16; e instituye derecho de organización y negociación colectiva, Art. 18.

La Constitución de la República Dominicana, pese a sus antecedentes del Siglo XIX, incorpora la Carrera Judicial y la inamovilidad de los jueces en la reforma de 1994, como consecuencia de una gran crisis política; si en ese momento como en el actual la República no hubiese estado gobernada por una clase política que hace voto por la *partidocracia*, esa reforma hubiese sido extensiva a la Administración Pública, que también en ese entonces como en las presentes circunstancias demanda de un Servicio Civil que sea respetado por el cuerpo político.

De los Derechos Humanos pertenecientes al ejercicio de la función pública, la Constitución de la Republica Bolivariana de



Venezuela enumera los siguientes: derecho de asociación y reunión, Arts. 70 y 71, respectivamente; descanso semanal y vacaciones, Art. 86; igual pago por igual trabajo, Art. 87; estabilidad en el empleo y pago de prestaciones, Art. 88; y sindicalización, Art. 89.

Concluimos esta revista de las Constituciones de América Latina, no sin antes aspirar a que aquellas naciones que aún no han incorporado a su ordenamiento sustantivo el Servicio Civil, cual es el caso dominicano, emulen las experiencias de las otras que si le han dado al Servicio Civil la más amplia cobertura constitucional para fortalecer el sistema de méritos y la democracia institucional de la Administración Pública.

### **La Estrategia Dominicana**

Luego de esa incursión en el constitucionalismo de Latinoamérica que antecede, cuál sería nuestra estrategia para erradicar el flagelo de la *partidocracia* que cercena la institucionalidad y economía nacional. En un Anteproyecto de Reforma Constitucional Unificado, cuyo contenido hacemos nuestro, sustentado por la UNPHU, UASD, PUCMM y CONARE, es propuesto lo que a continuación se transcribe:<sup>4</sup>

“Artículo 49<sup>5</sup>...

*PÁRRAFO I: En virtud de las disposiciones del presente artículo que instituye el financiamiento por*

<sup>4</sup> La unificación de este Anteproyecto estuvo a cargo de los Comisionados Doctores Luis Gómez Pérez y Raymundo Amaro Guzmán y el Lic. Rafael Santana Viñas, quién además coordinó el diseño del Anteproyecto de la UNPHU, preparado por diez estudiantes de término de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de dicha Universidad.

<sup>5</sup> Es uno de los artículos que integran el título VI de la propuesta de Reforma Constitucional y está dedicado a la Función Electoral.

*el Estado de la campaña electoral, para el fortalecimiento de la democracia y de la Administración del Estado, a los Partidos políticos les está terminantemente prohibido ofrecer como promesa electoral en sus campañas políticas los cargos de la Administración del Estado considerados por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa u otro estatuto de Derecho Público sancionados por el Congreso Nacional, como de carrera, para cuyo ingreso se requiera la competición en concursos públicos basados en el mérito personal.*

*PÁRRAFO II: En consecuencia, el Partido político en ejercicio del poder sólo podrá promover la designación de sus miembros en la Administración del Estado para ocupar las posiciones de alta dirección política, consideradas por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa como de libre nombramiento y remoción.*

*PÁRRAFO III: La violación a lo dispuesto en los párrafos precedentes será considerada como un acto violatorio a los más elementales principios de Derechos Humanos y comparables con la figura delictiva tipificada en el Art.7 de esta Constitución.<sup>6</sup>*

*PÁRRAFO IV: El desconocimiento de parte del Partido político de las disposiciones de los párrafos precedentes; implica la suspensión definitiva del financiamiento otorgado por el Estado para la campaña electoral del Partido de que se trate. El Tribunal de Garantías Constitucionales<sup>7</sup> tendrá facultad para decidir en consecuencia ante demandas de los agentes de la Administración del Estado presuntamente perjudicados, de acuerdo con el procedimiento de lo contencioso administrativo que instituya la Ley.”*

<sup>6</sup> Dice el Art. 7. Se declaran delitos contra el pueblo los actos realizados por quienes, para su provecho personal sustraigan fondo públicos, o prevaleciéndose de sus posiciones dentro de los organismos del Estado, sus dependencias o entidades autónomas, y empresas públicas, obtengan ventajas económicas ilícitas.

<sup>7</sup> Este Anteproyecto de Reforma Constitucional integral, propone la creación de un Tribunal de Garantías Constitucionales.



Estamos plenamente de acuerdo con las sanciones propuestas en el Anteproyecto en cuestión, con las debidas adecuaciones, sin embargo, consideramos que el funcionario del Estado que de manera consciente viole las disposiciones de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de cualquier otro estatuto legalmente instituido, debería recibir como sanción administrativa la destitución del cargo en cuyo ejercicio cometió la trasgresión de la Ley; y junto al Estado, asumir de manera solidaria, conjunta y mancomunada la responsabilidad civil inherente a tal acto antijurídico. Además, debería estudiarse la posibilidad de una sanción penal para tal funcionario, al tenor de los Artículos 123 y siguientes del Código Penal que han previsto la Coalición de Funcionarios para Violar la Ley.

Tenemos la firme esperanza de que el Anteproyecto de Reforma Constitucional diseñado por los Comisionados designados por el Honorable Señor Presidente de la República, Dr. Leonel Fernández Reyna, constitucionalice los principios de las carreras funcionariales, sean civiles, militares o policiales, para reivindicar la Función Pública Dominicana, retomando los principios elaborados por los líderes de la Independencia Efímera de Núñez de Cáceres de 1821, y nuestro legislador constituyente de 1844, cuya ideología de la función pública ocupó en el constitucionalismo de Ibero América un lugar preeminente hasta la proclamación de la Constitución de Cuba de 1940.

Esta estrategia para erradicar el flagelo de la *partidocracia*, podría resultar viable en el



momento actual cuando los titulares de la Cámara de Diputados y del Senado, Doctores Julio César Valentín y Reinaldo Pared Pérez, respectivamente, han externado declaraciones que auguran un mejor porvenir institucional para la República.

---

\* El autor es abogado, ex-director de la ONAP, actualmente miembro de la Comisión de Juristas para la Reforma Constitucional.

## Bibliografía Consultada

**-Amaro Guzmán, Raymundo,**

*Antología Jurídica Biográfica y Bibliográfica de Abogados Fallecidos.* Editora Punto Mágico, 2007.  
*Derecho y Práctica de la Función Pública.* PARME, ONFED, CONARE. ONAP. 2006.

*Ejercicio de la Función Pública y Principios Constitucionales de Derechos Humanos Que Deben Sustentarla.* Editora Punto Mágico, Santo Domingo, 2005.

*Introducción a la Administración Pública,* Mc Graw-Hill. México 1994. Segunda Edición.

*Administración de Personal,* Limusa S. A. México 1982. Décima versión puesta al día. Editora Punto Mágico, Santo Domingo. 2007.

*Constituciones Políticas de América Latina,* ONAP. 1996.

**-Correa Freitas, Rubén y Vázquez, Cristina,**

*Manual de Derecho de la Función Pública,* Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay 1998.

**-Mariñas Otero, Luís,** *Las Constituciones de Haití,* Cultura Hispánica, Madrid 1968.

**-Palomar Olmeda, Alberto,** *Derecho de la Función Pública.* DYKINSON. Madrid.2001.

**-Peña Battle, Manuel A.** *Constituciones Políticas y Reformas Constitucionales,* UNPHU, UASD, PUCMM, Proyecto de Reforma Constitucional Unificado.

CONARE, Editora Punto Mágico 2007.

# Retos Actuales para un Nuevo Modelo de Función Pública en la República Dominicana

**Lic. Servio Tulio Castaños Guzmán\***

*“Sin la voluntad humana es imposible que  
la Administración Pública pueda cumplir  
sus cometidos con eficacia.”*



*La función pública no se agota en la Administración Pública, como muy bien ha anotado el Dr. Raymundo Amaro Guzmán, ya que ella constituye “el órgano de mayor trascendencia en la conformación del Estado, por su cometido institucional de promover el fiel cumplimiento de sus fines”.*

La reforma del Estado Dominicano puesta en marcha desde 1994, tras los cambios en la Constitución, y la reiterada advertencia de instituciones de la sociedad civil de que la redefinición de la agenda de desarrollo nacional es una prioridad, han colocado el análisis de la función pública en el centro de los debates. Los cambios experimentados en diferentes órdenes de la realidad social y política dominicana han venido a confirmar esta aseveración.

La persistencia de la ineficiencia en el tren administrativo, la conversión de la administración pública en caldo de cultivo del clientelismo o las prácticas asociadas a la corrupción, han mostrado a lo largo de los últimos años ser una constante en el panorama institucional dominicano, creando las condiciones para debilitar los esfuerzos que se han encaminado para la modernización del Estado en sentido general. Por ello, la discusión de la función pública en la coyuntura dominicana actual reviste tanta importancia y trascendencia para nuestro futuro inmediato y de mediano plazo.

La función pública, en sentido amplio, se refiere a todo empleo o situación que implique para su titular la gestión de la cosa pública, comprendiendo así las diversas actividades intelectuales o materiales por medio de las cuales las personas realizan los fines del Estado. Pero, más concretamente, hace referencia a la *situación jurídica de las personas que trabajan en el desarrollo y la gestión de los servicios públicos*.

La *función pública* no se agota en la Administración Pública, como muy bien ha

Sin la voluntad humana es imposible que la Administración Pública pueda cumplir sus cometidos con eficacia.

anotado el Dr. Raymundo Amaro Guzmán, ya que ella constituye *“el órgano de mayor trascendencia en la conformación del Estado, por su cometido institucional de promover el fiel cumplimiento de sus fines”*. Es indudable que la función pública conforma uno de los capítulos principales en la reforma global de la Administración Pública. *Sin la voluntad humana es imposible que la Administración Pública pueda cumplir sus cometidos con eficacia.*

Se comprende así la centralidad que ha asumido la función pública –su diseño y características– en el marco de las reformas que se avanzan en la República Dominicana para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

La primera cuestión, que por su trascendencia tiene un carácter clásico, tiene que ver con los principios en los que se basa su ejercicio y la importancia de su fortalecimiento para incrementar la seguridad jurídica y la plena concreción de los principios y valores constitucionales en el seno de la Administración Pública.

Segundo, como en nuestros días la mundialización ha roto fronteras y esquemas sociales, no es posible pensar en una Administración pública *minimizada*, como el discreto gendarme o *night watchman* de la filosofía política del *laissez faire*, y solo exigirle la *defensa de la libertad humana* mediante el reconocimiento de un *status negativae libertatis* a favor de los ciudadanos, *una zona libre de cualquier intromisión estatal*. Existe, además, por todas partes la urgencia de que el Estado cumpla un rol social activo, procurando a los ciudadanos servicios públicos básicos. Es así



*“Nos encontramos en un buen momento para fortalecer la normativa y las instituciones. Una empresa con recursos cuantiosos y personal ineficiente, está destinada al fracaso. Es obvio que el Estado Dominicano, para poder cumplir los roles, retos y desafíos del presente requiere de manera impostergable adoptar un sistema de gestión de recursos humanos basada en la carrera administrativa”.*

que la función pública sufre un *agigantamiento* que exige más que antes de una burocracia estable, profesionalizada y comprometida con el cumplimiento de cada servicio puesto a su cargo.

Si una institución estatal ha comprendido la importancia del proceso que analizamos es la Oficina Nacional de Administración Pública (ONAP). El compromiso y el liderazgo asumido por ella en la reforma de la función pública es encomiable. Fruto de ello –sin obviar el apoyo recibido por organismos internacionales a través del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME) –se está conociendo en el Congreso Nacional una propuesta de reforma de la función pública dominicana. Propuesta que, desde la sociedad civil, la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS) ha apoyado vehementemente por entender que estamos en el momento propicio para dar un salto importante en el camino de la reorientación de la función pública, cónsona con nuestra Constitución y los tratados internacionales y coherente con nuestra integración a un mundo cada vez más globalizado y exigente.

Concuero así con el Lic. Ramón Ventura Camejo, Director de la ONAP, en que *“nos encontramos en un buen momento para fortalecer la normativa y las instituciones. Una empresa con recursos cuantiosos y personal ineficiente, está destinada al fracaso. Es obvio que el Estado Dominicano, para poder cumplir los roles, retos y desafíos del presente requiere de manera impostergable adoptar un sistema de gestión de recursos humanos basada en la carrera administrativa”.*

## Función Pública en la Constitución de la República Dominicana

Uno de los factores que más ha promovido la debilidad institucional en la República Dominicana ha sido la carencia de un marco legal adecuado para promover la eficacia en la función pública.

Si bien al advenimiento de la República, en la letra de la Constitución de 1844 se consagró un estatuto de la función pública que en su momento fue considerado avanzado, lamentablemente, por razones históricas que sería prolijo destacar, nunca fue desarrollado y terminó siendo eliminado en la reforma constitucional de 1854.

En el artículo 14 se planteaba que *los dominicanos nacen y permanecen libres e iguales en derecho, y **todos son admisibles a los empleos públicos***, consagrando nítidamente la igualdad en el acceso a la función pública. Asimismo, en el numeral octavo del artículo 102 se estableció como una de las atribuciones del Presidente de la República, *suspender de sus destinos a los empleados cuyo nombramiento le corresponde, **cuando delincan en razón de su oficio***, estableciendo así *con una visión superior* a su época el principio de inamovilidad no estabilidad de los agentes del Estado.

La inamovilidad o estabilidad desapareció en la primera reforma constitucional, la de febrero de 1854, introduciéndose la cláusula vigente hasta la fecha, que faculta al poder ejecutivo a remover libremente a los servidores de la Administración pública. Y, aunque la doctrina ha entendido que se pueden establecer excepciones legales, la

jurisprudencia constitucional reciente consideró lo contrario, sosteniendo que la facultad del Presidente de remover los funcionarios públicos no está condicionada en la Constitución y, por tanto, es discrecional (*Sentencia Caso INDOTEL, reafirmada en el caso de un recurso de inconstitucionalidad de la Ley Institucional de Policía*). Es así que el estatus jurídico constitucional de los servidores públicos dominicanos es hoy inferior al que amparaba al servidor de 1844.

Se trata de una “*anomia constitucional*” que pone en peligro la eficacia de la función pública en el país, y hay quienes sostienen que ello explica el porqué la Ley 14-91 sobre el Servicio Civil y Carrera Administrativa no cumplió su cometido. Para quienes sostienen esa tesis, sin un cuadro constitucional adecuado es virtualmente imposible que una Ley de Función Pública pueda ser útil. Sin intención de contrariar frontalmente aquella posición entiendo que no había forma de que la Ley 14-91 jugara su rol normativo, aún con un cuadro constitucional a su favor, porque ella nació añeja y plagada de un sinnúmero de fallas técnicas irreparables en el contexto político dominicano.

La República Dominicana se ha caracterizado por una tradición política autoritaria que corroe las bases mismas de la institucionalidad. Antes, incluso previo al nacimiento de la República, el autoritarismo de la colonia se impregnó al código genético de la clase política dominicana. No fue extraño, entonces, que al inicio de la época republicana, con Pedro Santana y Buenaventura Báez se solidificara un autoritarismo criollo, que se ha ido clonando y reciclando

“La finalidad principal del Estado [es] la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionar-se progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos” (Art. 8 CRD)

generación tras generación, constitución tras constitución. Ello explica el porqué nos hemos acostumbrado a desatar los vicios antes que las fortalezas de la Constitución.

Sin duda, el conjunto de competencias exorbitantes que al Presidente de la República le otorga la actual Constitución en su artículo 55 producen un elevado nivel de centralización de la actividad estatal en manos del Poder Ejecutivo y de la administración central. Dentro de dichas competencias resalta en su aspecto negativo el que, como Jefe de la Administración Pública, tiene amplias facultades, que según la jurisprudencia constitucional son de carácter *discrecional* para designar y destituir libremente a todos los funcionarios y empleados que no pertenezcan a otro de los poderes del Estado. Tan alto poder incondicionado ha dado lugar a una burocracia estatal parasitaria que se recicla con cada cambio de gobierno y que es utilizada como botín político mediante prácticas clientelistas a través de sistemas corruptos de tráfico de influencia.

Pero aún en el marco constitucional actual existen principios fundamentales que pudieran servir de parámetro para fundar una función pública que priorice la eficiencia y que pueden ser antepuestas a las supuestas facultades discrecionales del Presidente, que en un ámbito como la función pública parecen sumamente cuestionables.

La evocación constituyente de que “la finalidad principal del Estado [es] la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los

Todo aquel que ejerza una función pública debe respetar la Constitución y las leyes, y de desempeñar fielmente su cometido.

medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos” (Art. 8 CRD), fundamento normativo del Estado constitucional de derecho y la democracia dominicana, como magistralmente rescata el Dr. César Pina Toribio, “opera como eje transversal de nuestro sistema político”, condicionando y trazando implícitamente las pautas para el ejercicio de las atribuciones y potestades de todos los poderes públicos constituidos. Siendo así, sin desmedro de una reforma constitucional, se habilita tanto al legislador como al intérprete constitucional, o sea, la jurisprudencia, para desatar los efectos más avanzados de la Constitución, y, por vía de consecuencia, regular una función pública que garantice el bienestar general.

Asimismo, el requerimiento de la previa prestación de juramento a los funcionarios públicos antes de asumir el cargo (art. 106), implica la correspondiente obligación para **todo aquel que ejerza una función pública debe respetar la Constitución y las leyes, y de desempeñar fielmente su cometido**. Siendo los funcionarios públicos quienes desarrollan y gestionan los fines del Estado, se entiende que su actuación debe estar dirigido a asegurar el bienestar general y los derechos de todos (art. 8) mediante el manejo objetivo y profesional de la Administración pública. “*En resumen –como sostiene la magistrada Leonor Reyes Canalda –el funcionario público, sin importar su cargo o rango jerárquico vale por lo que es, un depositario de la autoridad conferida por la ley para velar por los intereses de la sociedad que le dio la oportunidad de servirle*”.

*El funcionario público, sin importar su cargo o rango jerárquico vale por lo que es, un depositario de la autoridad conferida por la ley para velar por los intereses de la sociedad que le dio la oportunidad de servirle”.*

Sin embargo, concuerdo en que la coyuntura actual, en que coexisten un Proyecto de Ley de Función Pública y una Reforma Constitucional, tiene que ser aprovechada para la inclusión de algunos principios fundamentales de la función pública en la Constitución, entre los cuales destaco el libre acceso para ingresar a los cargos públicos; el mérito personal para el ingreso, permanencia y desarrollo en los cargos públicos; la estabilidad laboral subordinada al buen desempeño y la tutela judicial efectiva de los derechos de los funcionarios, entre otros.

#### **De la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa**

Se ha llegado a considerar, tal vez con un poco de exageración, que la Ley 14-91 sobre el Servicio Civil y la Carrera Administrativa representó la conquista laboral de mayor significación democrática y humana lograda por los agentes de la Administración Pública centralizada en todo su decurso histórico. Sin embargo, las falencias que la propia ley llevaba en sí misma, indisolublemente unido a la falta de voluntad política, impidieron que ella pudiera ser eficaz en la praxis.

Acerca de las falencias de la Ley 14-91 sobre el Servicio Civil y la Carrera Administrativa se han pronunciado brillantemente voces autorizadas en el tema, como las del Dr. Raymundo Amaro Guzmán o el Lic. Gregorio Montero. Ante todo, la más grande limitante ha sido la consagración de un proceso gradual de implementación sujeto absolutamente a los designios de los sectores políticos de turno, sin haber concomi-



tanamente potenciado las funciones del Órgano Rector (la ONAP), lo que se tradujo en la incapacidad de éste de poder avanzar políticas públicas eficaces en pro del desarrollo progresivo de la función pública.

La otra limitante más notoria ha sido que esta ley es excluyente por principio, dejando fuera de su ámbito al sector descentralizado, los municipios y los otros poderes del Estado. Ello ha propiciado una disgregación de estatutos funcionales que afecta el principio de igualdad en la aplicación de la ley y la coherencia y racionalidad del sistema de carrera.

Junto a lo anterior, hay que destacar un asunto externo a la ley, que era la inexistencia de una jurisdicción contencioso-administrativa eficaz que asegurara el sometimiento a la legalidad de la Administración Pública. Así las cosas, la aplicación de la ley quedaba a la buena voluntad de la facción política hegemónica que controlara la Administración Pública. Pero la buena voluntad nunca llegó.

### **Hacia la Ley de Función Pública**

Fue ese conjunto de factores lo que sirvió de caldo de cultivo para la propuesta de modificación de la Ley 14-91. Esto implicó una serie de estudios destinados a identificar los aspectos que habrían de ser modificados. A raíz del diagnóstico se decidió avanzar más que en una reforma de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en regular un nuevo “*paradigma*”, en el sentido explicado por el filósofo Thomas Kuhn, esto es, *de la sustitución del modelo vigente por otro completamente nuevo*,

debido a su obsolescencia e inadecuación a la realidad de los nuevos fenómenos.

La Propuesta tiene el mérito de ser un instrumento técnicamente depurado y políticamente adecuado. Las líneas subsiguientes están dedicadas precisamente a destacar a grandes rasgos cuáles serían los aportes básicos que ésta aportaría al proceso de institucionalización de la función pública.

Lo primero que se destaca es la introducción de una serie de *principios fundamentales*, que constituyen la esencia del estatuto jurídico de la función pública, y, en consecuencia, siguiendo la tradición reciente del sistema jurídico dominicano, operarían como parámetros de interpretación (de las antinomias) e integración (de las lagunas) de toda la ley (art. 3).

Asimismo, merece ser resaltado que la propuesta es por principio de carácter incluyente y sólo por excepción se excluye de su ámbito aquellos órganos de la Administración que por la naturaleza de sus funciones así corresponda (art. 2). Con todo, el régimen de la ley propuesta, en especial sus principios fundamentales, serviría de parámetro supletorio a todos los regímenes de carrera especiales, fungiendo así como un instrumento de estandarización de las reglas aplicables a todos los servidores públicos.

El elemento central de la propuesta es la introducción de parámetros racionales para el ingreso, ascenso y permanencia en la función pública. Se establecería así un sistema de evaluación del desempeño en atención al resultado; la fijación de criterios



Las funciones en la Administración Pública Central, descentralizada o municipal deben ser ocupadas por personal idóneo, elegido mediante concurso público de méritos.

modernos en cuanto a su régimen laboral; el afianzamiento de la estabilidad en el cargo, entre otras loables iniciativas para el fortalecimiento de la función pública dominicana.

Sin lugar a dudas, las funciones en la Administración Pública Central, descentralizada o municipal deben ser ocupadas por personal idóneo, elegido mediante concurso público de méritos. Pero a los servidores públicos no se les puede hacer endosos en blanco, sin mecanismos de evaluación de desempeño, ya que nada asegura que funcionarios estables brindarán un servicio de calidad a la ciudadanía, que es el fin de las reformas a avanzar. La profesionalización de la función pública es el medio para asegurar que se brinde *un servicio de calidad*, y la evolución del desempeño se presente así como mecanismo de control que nos permitirá seguir las ejecutorias de los funcionarios, a fin de que no olviden cuáles son sus funciones.

Como contracara al sistema de evaluación y consecuencias se levanta la inamovilidad de los funcionarios de carrera, esto es, la garantía de que no podrán ser válidamente destituidos de sus funciones sin causa justificada. Si bien, cada funcionario está sujeto a evaluación de desempeño, el que hace su trabajo eficazmente (en función de los resultados) y, concomitantemente, actúa apegado a los valores éticos y morales que requieren la función pública, no le debe su trabajo a nadie, más que a su propio mérito individual, y por tanto, nadie puede apartarlo válidamente de la función pública. Todo lo cual es asegurado mediante el establecimiento de recursos administrativos, así como el

sometimiento a la jurisdicción contencioso administrativa, que permitiría así a cada funcionario reivindicar sus derechos ante la Administración Pública.

En esa misma tesitura el proyecto avanza hacia la llamada evaluación de la gestión institucional. Se trata ya no del control del funcionario (como ente individual) sino de la institución u órgano con miras a asegurar que los procesos instalados y las ejecutorias generales se correspondan con los fines (misión institucional) para los cuales han sido establecidas. Se trata de una innovación importante que permitirá iniciar el proceso de racionalización de las instituciones y la futura comprensión de los roles de cada una de las instituciones de la Administración.

Otra de las novedades fundamentales del proyecto es la reconfiguración del Órgano Rector. Se trataría de convertir la ONAP en la Secretaría de Estado de Administración Pública. La elevación jerárquica de la ONAP constituye el mecanismo más importante a lo interno de la propia Administración para hacer aplicable todas las potencialidades de la Ley.

La función administrativa es una cuestión esencial para la institucionalidad de la democracia dominicana, y en consecuencia, requiere de un sinnúmero de políticas públicas que sólo podrán ser avanzadas eficazmente si se cuenta con órgano que disponga de fuerza dentro de la Administración. Nadie pone en duda que la ONAP siempre ha tenido la voluntad de avanzar en la aplicación del sistema de carrera, pero su estatus institucional no le permitía asumir válidamente el liderazgo que la altura de su



función conllevaba. Solo una institución que puede tener un poder institucional al nivel de las Secretarías de Estado podrá, en un país como el nuestro, trazar líneas institucionales a los demás órganos del Estado.

Asimismo, es indudable que uno de los elementos vitales para asegurar la eficacia y sostenibilidad de los cambios propuestos, es la gestión que llevan a cabo las oficinas de recursos humanos de las diferentes instituciones del Estado, porque son ellas las llamadas a poner en práctica los parámetros que serían introducidos en la ley, así como los distintos instrumentos que generaría el Órgano Rector. Es por ello que en el Proyecto se regulan claramente las atribuciones de éstas (*art. 14*), así como su “*dependencia técnica*” de la Secretaría de Administración Pública (*art. 15*).

Con la dependencia técnica no se imponen perfiles, toda vez que cada entidad pública tendrá la oportunidad de elaborarlos en función de su misión institucional, pero no podrá disponer libremente de los procedimientos para llevar a cabo el reclutamiento y ascenso del personal, que siempre deberá ejecutarse conforme las directrices y participación del órgano rector. Ello asegura una mayor equidad en la selección y promoción de los servidores públicos.

### **Concluyendo sobre el rol de la Función Pública en la Cultura Política**

Todos sabemos que, a grandes rasgos, en la contemporaneidad se distinguen dos grandes categorías de naciones: aquellas

donde existe la voluntad y decisión de sus autoridades y sus pueblos de fortalecer la función pública como camino hacia el desarrollo social amplio, y por otro lado, aquellas donde se han postergado los cambios que terminarían con el desorden que ha propiciado el autoritarismo y el clientelismo como formas de enriquecimiento y búsqueda del poder.

Sin embargo, y es bueno que reflexionemos esto antes de la implementación de la ley que habrá de aprobarse tarde o temprano, no podemos caer en fetichismos legales o creencias míticas acerca de una aplicación automática de la ley. La ley es una hipótesis de trabajo. Son los funcionarios encargados de aplicarla, en base o guiados por la voluntad política, quienes habrán de cargar con el gran peso de profesionalizar la función pública dominicana.

Sin el compromiso activo de la clase política es muy poco lo que se podrá avanzar. La ley podrá ser muy buena, en la medida en que genere un marco institucional más potente y cierre el paso a retrasos coyunturales, pero ella por sí misma no puede jamás sustituir la *voluntad* del que la aplica. Y si la voluntad no existe habrá que imponerla a *fuerza de razón* sobre quienes tengan el poder de avanzar los cambios y no lo hagan.

La ley, en la medida en que permite la jurisdiccionalización de muchos aspectos vitales de la función pública, de la mano de la indudable potenciación que habrá de producirse en la jurisdicción contencioso administrativa en los años venideros, contiene en si misma la semilla que nos

permitirá situar el debate en los tribunales, escenario que cada día parece ampliarse ante la comprobación usual de que el Poder Ejecutivo en esta materia de la Función Pública ha estado históricamente de espalda a los intereses de las mayorías que dice representar. No es una idea que nos agrade del todo, pero la sociedad necesita contar con alternativas, por lo que la disyuntiva se concentra en que la clase política se sume a la institucionalización de la función pública o la sociedad avance independientemente en busca de otras vías para asegurar la eficacia del proceso.

La lucha por la instauración de una burocracia estatal profesionalizada que asegure la prestación de servicios públicos de calidad es el elemento central para garantizar la sostenibilidad del modelo económico y el propio sistema democrático. La clase política deberá entender en un proceso más acelerado que lento que el Estado no puede seguir siendo un botín de campaña, ya que de seguir con las prácticas clientelistas a la larga perderá terreno y credibilidad en la sociedad. Y en ese escenario, es la sociedad en pleno la que terminará perdiéndolo todo...

---

\* El autor es abogado, Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS).

## Entrevista exclusiva a Julio César Valentín Jiminián, Presidente de la Cámara de Diputados

Por Gregorio Montero y  
Alain Delmas

### Revista de administración pública:

Honorable presidente, luego de agradecerle su disponibilidad por recibir a la Revista de administración pública, quisiéramos preguntarle cual es su percepción, e incluso de su convicción, respecto de la organización y del funcionamiento de la administración pública dominicana y de los pasos a dar en ese ámbito.

*Dr. Julio César Valentín:*

Les voy a contestar como legislador. Los representantes del pueblo, que están además para fiscalizar las actuaciones del Poder Ejecutivo y de elaborar las leyes que permitan la convivencia pacífica de la nación, tienen la irrenunciable facultad o responsabilidad, de representar los intereses colectivos. Y esa labor de representación, en muchas ocasiones, se ve afectada seriamente por el inmediateismo que genera el clientelismo. Y justamente, tanto la Administración Pública

como el Estado, que deben tener como misión fundamental servir un servicio público adecuado y que permita el disfrute de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las ciudadanas, definitivamente son lesionados seriamente, precisamente por ese inmediatez.

No es posible que permitamos que exista esa barbarie y que como generación política no seamos capaces de confesar a título de diagnóstico esas desgracias y que no seamos capaces de decir: ¡Basta de un Estado servido por gentes inadecuadas!, seleccionadas cada cuatro años no con el criterio de que vayan a ser leales al interés colectivo sino más leales al interés fragmentario del partido o de la posición política.

Es justamente esa convicción que nos compromete con este proyecto de ley de Función pública, gestado a partir de las reflexiones contenidas en el discurso de juramentación del Presidente Doctor Leonel Fernández, en el año 1996, cuando proclamó la necesidad y la urgencia y el compromiso de promover un Estado Modelo, un Estado Moderno, cuyas estructuras sirvieran como mecanismo para hacer que la administración fuera eficiente, trabajar constantemente por promover la transparencia como un modelo, como una actuación, como un valor fundamental y en consecuencia, creó los espacios para que se empezara a discutir la necesidad de una ley moderna, avanzada, en materia de administración pública.

#### **Revista de la administración pública:**

El Proyecto de Ley de Función Pública está actualmente en trámite en la Cámara de

diputados. ¿Cuál es la percepción que Vd. tiene del mismo y del proceso que se ha realizado hasta ahí?

*Dr. Julio César Valentín:*

Creo que el trabajo que se ha llevado a cabo hasta ahora es muy positivo. Esta propuesta fue debidamente diseñada, y además, ya logró algo muy importante, lo que nosotros denominamos el consenso técnico. Ya antes de llegar a la Cámara, en el proceso mismo de elaboración y diseño de esta propuesta, que ha venido siendo laborada en los espacios que han habilitado la ONAP, el CONARE, con los auspicios y el respaldo del PARME, con los aportes de destacadas autoridades académicas y del mundo de la administración pública, se logró formular una propuesta que en su contenido plantea superar los obstáculos que tiene la hoy vigente Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que de hecho, padece de una serie de falencias y de obstáculos serios.

También lo importante que quiero subrayar es que luego de que los técnicos se pusieron de acuerdo con el diseño, se abrieron espacios interesantes para procurar los consensos sociales, sobre todo en el marco del Diálogo Nacional coordinado por Monseñor Agripino Núñez Collado. Se habilitaron los espacios para discusiones con distintos actores de la sociedad dominicana y ven hoy día que la propuesta se identifica y observa la naturaleza, la característica y la cultura dominicanas; y es unánime la convicción colectiva de que República Dominicana está rezagada en materia de una administración pública moderna, cuyo



personal se seleccione, permanezca y se estimule el crecimiento a partir de mérito, de profesionalización, de desempeño y de competencias.

También quiero destacar que ese trabajo y el proceso de consenso han tenido el privilegio de contar en varias oportunidades con el apoyo indefectible del Doctor Julio César Fernández Toro, Secretario General del CLAD, una autoridad reconocida universalmente. Asimismo lo invitamos nosotros como conferencista en el seminario que organizamos para impulsar el trabajo parlamentario a mediados de mayo pasado, ante una masiva presencia de diputados y diputadas de las distintas fuerzas.

#### **Revista de administración pública:**

A esa altura, a nivel interno de la Cámara de diputados, ¿cuál es la percepción de las diferentes bancadas al respecto?

*Dr. Julio César Valentín:*

A mediados de mayo, recuerdo que fue aprobada por la Cámara de Diputados la agenda priorizada. Quince puntos avalados por el pleno dentro de los cuales uno de los principales lo constituye, justamente, la propuesta de una legislación sobre función pública. El sometimiento y suscripción de la misma por parte de todos los voceros de las distintas bancadas y por el presidente de la Cámara de Diputados expresa de manera fehaciente el compromiso de todas las expresiones políticas e ideológicas de la Cámara Baja con esta importante pieza.

Todas las fuerzas políticas se comprometan en echar a andar este proceso de discusión legislativa y de conseguir que la Administración Pública de la República Dominicana esté dotada de una legislación, de un marco legal que haga materialmente posible vencer los resabios de uno de los peores antivalores de la democracia como es el patrimonialismo y el clientelismo. Lo que está pasando evidencia que, a pesar de las estridencias, de las confrontaciones, de la conflictividad natural del parlamento la República Dominicana, sus actores políticos encuentran puntos comunes.

El congreso no es ni puede ser obstáculo para que este tipo de reformas institucionales avancen, que este tipo de propuestas que constituyen una verdadera revolución democrática institucional se concreten. La Ley de Función Pública será una realidad. Nosotros nos comprometemos a trabajar sin detenimiento, para conseguir la última y más compleja de las etapas del proceso, el concurso o el consenso político, en cuanto a ese proyecto.

**Revista de administración pública:**

Muchas gracias, Señor Presidente por habernos recibido.



## El Proyecto de Ley de Función Pública, visto desde el Diálogo Nacional

**José Oviedo\***

La República Dominicana de hoy tiene potencial para articular un salto hacia el desarrollo, un desarrollo con crecimiento sostenido y con mayor equidad y bienestar social. El crecimiento económico es una de las condiciones de ese salto pero tiende a deteriorarse cuando está ausente la institucionalización y profesionalización del Estado.

Hacer viable ese potencial de desarrollo requiere de un Estado con mayores capacidades para lograr resultados y para hacer más con menores niveles de gasto. Todas las experiencias de desarrollo económico y social que se han dado en el mundo moderno han requerido del desarrollo institucional, esto es, de un sector público eficaz, eficiente y de calidad, que opera sobre la base de reglas de juego que lo regulan y que son respetadas por todos los partidos políticos, los servidores públicos y los gobiernos.

Es usual escuchar el comentario de que el desarrollo institucional “es cosa de países desarrollados”, pero ese razonamiento puede

invertirse: El desarrollo económico y social sin institucionalización es una ilusión, o en el mejor de los casos, tiene poca capacidad de sostenerse a mediano plazo. Escasos niveles de institucionalidad producen cortocircuitos económicos periódicamente y son un factor relevante en la acumulación de deuda social entre, otras cosas, debido a la poca calidad del servicio público.

Para lograr un Estado con mayores capacidades para formular políticas públicas y para convertirlas en acciones concretas, así como para organizar y ofrecer servicios públicos con integridad y calidad, nuestro país necesita de un ejercicio de la función pública más profesionalizado y con una mejor separación de las funciones técnicas y políticas, que evite la expulsión periódica de recursos humanos calificados, ofreciendo una estabilidad basada en el mérito. La profesionalidad y transparencia en el ejercicio de la función pública son fundamentales para el uso racional de los recursos públicos que la ciudadanía cubre con sus impuestos y para el reconocimiento del derecho ciudadano a un buen servicio público.

La formación de una burocracia capaz, eficiente y responsable aumenta la eficacia de los gobiernos para enfrentar, transformar y superar los problemas económicos y sociales. De ahí que sea un reto de gran significado histórico dotar a la función pública de una base jurídica moderna, tendente a garantizar que las posiciones en la administración pública serán ejercidas bajo principios competitivos y rigurosos de selección, promoción, estabilidad, remuneración y remoción basados en la capacitación y en la evaluación del desempeño según criterios y herramientas objetivas.

Para ello es necesario despolitizar las funciones técnicas y asegurar una carrera administrativa fundamentada en el mérito, el buen desempeño y los valores de servicio público, con claros derechos y responsabilidades y mecanismos de sanción y reconocimiento. También es fundamental dar al órgano rector que regule la función pública la autoridad institucional necesaria para poder ejercer dicha función eficazmente. Sin la debida autoridad, dicho órgano rector sería una superestructura incapaz de garantizar y regular la implementación de la ley, particularmente en un Estado-sociedad que no se caracteriza por una cultura de cumplimiento con la norma establecida.

Por las razones antes expuestas, el proyecto de Ley de Función Pública actualmente en discusión en el Congreso de la República implica un compromiso histórico con el desarrollo y una gran oportunidad para la modernización institucional de nuestro país. Este proyecto es el resultado de una labor extraordinaria de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) y de un proceso de consultas con muy diversos sectores y con la participación de renombrados expertos nacionales e internacionales.

La Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) ha articulado una iniciativa importante con la formulación del Anteproyecto de Ley de Función Pública, el cual ha sido elaborado por un equipo nacional e internacional de expertos de alto nivel, y busca sustituir la ley vigente de servicio civil y carrera administrativa para implementar una ley más coherente y comprehensiva que asegure unas instituciones públicas de mejor desempeño. La formación de un Estado realmente moderno es aún una tarea a ser completada en la República Dominicana y pendiente desde hace muchas décadas.

En el marco del Diálogo Nacional, fue discutido y modificado en once sesiones en la



Mesa de Reforma y Modernización del Estado, con la participación de sectores empresariales, sindicales, legisladores, organizaciones no gubernamentales, académicos y otros, tanto en Santo Domingo como en Santiago. Este proceso de consultas da al proyecto no solo un insumo de alto nivel en cuanto a los expertos que lo han formulado sino también un buen nivel de participación de diferentes sectores sociales.

En ese proceso, ha sido constante el apoyo de organizaciones internacionales como la Unión Europea, a través de PARME, así como del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), la más prestigiosa institución Iberoamericana en el campo de la administración pública. Esto ha permitido que el proyecto tenga una perspectiva contemporánea, que se nutre de las experiencias jurídicas internacionales, al tiempo que se fundamenta en la realidad dominicana. Cabe resaltar la labor de articulación de la experticia nacional e internacional efectuada por la ONAP, diferente a otros procesos con alto grado de importación de formulas externas sin el suficiente equilibrio con las realidades institucionales dominicanas.

La Cámara de Diputados tiene actualmente un importante compromiso con el futuro dominicano al debatir y ponderar un proyecto de ley que establece un marco regulatorio de la función pública, sin el cual sería prácticamente imposible acelerar el necesario salto hacia el desarrollo en la República Dominicana. Para hacernos competitivos y para reducir los altos niveles de pobreza requerimos de un Estado de mayor institucionalidad y con recursos humanos más profesionalizados. Este proyecto de ley es un paso significativo en esa dirección.

\* Politólogo, Coordinador de la Mesa de Reforma y Modernización de la Administración Pública del Diálogo Nacional.

# Estrategia Exitosa para una Reforma Legislativa Relevante: El Caso de la Ley de Función Pública en la República Dominicana

Alain Delmas\*

## *Introducción*

*Bien es sabido que un proceso como la reforma del Estado ha de superar numerosos escollos y dificultades para tener éxito. En primer lugar, porque el conjunto de temas y cuestiones de gran complejidad en cuanto al amplio abanico de aspectos normativos, organizativos o funcionales relacionados entre sí que abarca la reforma de la administración pública, requiere de un grado elevado de coherencia y, por consiguiente, de coordinación, entre los diferentes actores, instituciones y demás partes involucrados.*

*Esto, porque claramente ese proceso, a pesar de necesitar de un liderazgo firme en su conducción, es sobre todo de naturaleza política y social y ha de tomar en consideración la situación, los intereses y percepciones de los diferentes afectados por los cambios, ya que difícilmente todos los actores pueden salir ilesos o beneficiados.*

*En este sentido, la asociación o participación de los interesados, en un sentido u otro, al proceso, a sus perspectivas y resultados, es garantía del éxito; por*

*La calidad técnica de una reforma y el profesionalismo de los expertos por sí solos no son para nada suficientes, y sobran los ejemplos de fracasos inducidos por las oposiciones de tal o cual gremio o grupo social, inquietos por sus beneficios e intereses.*

*lo menos, permite la identificación temprana de los posibles focos de resistencia al cambio y su costo de parte de tal o cual sector de la Función Pública, de las instituciones, de la sociedad civil o desde los propios partidos políticos; lo cual facilita el diseño y la implementación de las debidas estrategias para tratar de zanjarlos.*

*En otros términos, la calidad técnica de una reforma y el profesionalismo de los expertos por sí solos no son para nada suficientes, y sobran los ejemplos de fracasos inducidos por las oposiciones de tal o cual gremio o grupo social, inquietos por sus beneficios e intereses.*

*Por consiguiente, en complemento a las reformas emprendidas, a la necesaria coherencia técnica entre los diferentes ejes priorizados por el proceso, el diseño de un proyecto ha de cuidar con especial atención las estrategias de acompañamiento a llevar a cabo para lograr el convencimiento de las diferentes contrapartes beneficiarias y el respaldo técnico y político de los socios, so pena de ver dificultada la implementación y debilitada la sostenibilidad de los cambios esperados; por consiguiente, y eso no es nada insignificante, también se corren los riesgos de ver desesperados los promotores de la reforma del Estado y, aunque esto sea de otra índole, fragilizado el difícil proceso de democratización, siempre nutrido por el conjunto de expectativas que viene suscitando en una ciudadanía a menudo versátil o rápida en desilusionarse.*

*Esas consideraciones generales fueron desde el inicio de sus actividades cuestiones relevantes para el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, PARME<sup>1</sup>, programa del gobierno dominicano financiado por la Unión Europea, cuyo objetivo general era precisamente “profundizar en la democracia, el respeto a los derechos humanos y construir una instituciona-lidad más favorable al*

desarrollo social y económico”, ya que algunos de sus ejes de actuación preveían entrar en áreas sensibles, dentro de los tres componentes del PARME -justicia, descentralización y administración pública- era entre otros el caso de este último cuya hoja de ruta ponía un especial énfasis en la cuestión de la Función Pública.

*“Una falta de profesionalismo y de estabilidad en la Función Pública, lo que conlleva competencias insuficientes de los funcionarios, una rotación excesiva de éstos, dificultades ligadas a su formación e incumplimientos respecto de las exigencias de neutralidad y de objetividad...”*

En efecto, el resultado correspondiente del componente se articulaba en torno al objetivo específico ambicioso de **“incrementar la eficacia y la neutralidad de la administración pública, poniendo énfasis en la simplificación y la racionalización de la estructura del Poder ejecutivo, en el establecimiento de una administración pública estable basada en el mérito y una mayor transparencia de las actividades administrativas.”**

De manera muy concreta, dentro de los problemas identificados, se destacaba **“una falta de profesionalismo y de estabilidad en la Función Pública, lo que conlleva competencias insuficientes de los funcionarios, una rotación excesiva de éstos, dificultades ligadas a su formación e incumplimientos respecto de las exigencias de neutralidad y de objetividad...”**

En otros términos, respecto de la Función Pública, el enfoque defendido por el PARME se puede resumir como un apoyo a la transición desde una administración inestable y fundada en el clientelismo hacia un servicio civil estable y basado en el mérito. Ambicioso enfoque, pues consiste en abordar un problema por esencia político sino cultural, lo cual requiere de la definición e implementación de las herramientas estratégicas correspondientes para lograr el resultado que se persigue ya que, de entrada, se

---

1. Para más informaciones sobre el PARME. véase: [www.parme.org.do](http://www.parme.org.do)

vislumbra el costo social y político que, por culpa de dicha reforma, habrán de asumir los partidos políticos y sus militantes y, por consiguiente, las resistencias que el proceso habrá de enfrentar y superar.

*El propósito del presente artículo es de presentar la labor que se ha definido y las estrategias que eligieron las partes de este proceso, o sea la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, por una parte, como líder del mismo, junto con el Consejo Nacional de Reforma del Estado, CONARE, y la Unidad Técnica de Gestión del PARME, recordando ante todo que el eje principal de abordaje fue el de un cambio de normativa.*

*En efecto, hemos de recordar que dentro de los problemas identificados, los relativos a la normativa vigente, es decir, a la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, debían resolverse con prioridad. Al respecto, solo basta con mencionar un ejemplo para ilustrar el propósito: aunque la ley afirma la necesidad en la República Dominicana de desarrollar un sistema de carrera administrativa basado en criterios de reclutamiento meritocráticos, y desarrolla en su articulado las disposiciones de lugar, consagra al mismo tiempo el despido “en forma injustificada” de los funcionarios de carrera<sup>2</sup>.*

*Razón por la cual, la ONAP y la Unidad Técnica de Gestión del PARME priorizaron una labor legislativa para remediar las incoherencias legales, que de hecho, sino de derecho, le quitaban toda posibilidad al sistema de realmente poder desenvolverse como se pretende, al legalizar, al contrario el clientelismo: mientras el artículo 28 estuviera vigente, la consolidación del sistema de carrera era claramente imposible.*

---

2. Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, artículo 28.

*Se entiende el hecho que una coyuntura política dada haya impuesto en su tiempo (1991) la adopción de disposiciones tan contradictorias, pero no se podía justificar que un programa de reforma y modernización del Estado de la ambición del PARME no intente nada para remediarlo y se limitara a la puesta en marcha de actividades de mera implementación de la norma vigente, cuya eficacia y eficiencia, con relación al objetivo anunciado serían necesariamente debilitadas mientras algunos pasos previos esenciales no se hubiesen dado, es decir, si las incoherencias normativas no se han resuelto.*

*Esa labor, no del todo acabada en el día de hoy, ya que la propuesta de ley se encuentra todavía en trámite parlamentario, se ha llevado a cabo bajo liderazgo de la ONAP, desarrollando la estrategia que se detallará a continuación. Estrategia cuyas facetas buscaron elaborar un proyecto de ley para sustituirse a la ley vigente (1), que obtuviera un amplio consenso con los diversos sectores de la sociedad civil (2) antes de ser sometido al Congreso nacional (3).*

### **1. Una Estrategia de Varias Facetas Complementarias Entre Sí**

De cierta manera, la estrategia adoptada para laborar la cuestión de la normativa de la Función Pública fue basada en la prudencia: en un país donde, por tradición, ser funcionario público es sobre todo una forma de retribución del militante político, cualquier propuesta de cambio necesariamente ha de ser objeto de un consenso logrado con paciencia. En base a tal tela de fondo, los avances solamente pueden hacerse paso a paso, para no arruinar las posibilidades de éxito, teniendo en cuenta las resistencias tanto de parte de los militantes como de los

partidos políticos que habrán de asumir un costo político posiblemente alto en el corto o mediano plazo.

### **1.1. El impulso**

Una primera etapa consistió en una labor de diagnóstico detallado del conjunto de debilidades e insuficiencias de la ley vigente en relación con sus propios objetivos. El propósito inicial era de identificar las incoherencias y de limitar el área de la reforma a los elementos incuestionables e indiscutidos; También en “dominicanizar” de entrada el proceso en la medida en que esencialmente fueron juristas dominicanos los expertos encargados de esa primera tarea, para evitar, a la hora de enfrentar las ulteriores oposiciones, la acusación de importar o de intentar imponer modelos ajenos a la cultura nacional.

Ese primer diagnóstico fue objeto de una amplia difusión interna en el seno de las administraciones públicas, en específico a nivel de los encargados de las oficinas de recursos humanos y, ante todo, de la más interesada o sea, la ONAP, y se benefició en ese proceso de los aportes de numerosos participantes, invitados en los diferentes talleres de reflexión que se organizaron.

Es en ese mismo seno que la idea inicial de una revisión enfocada a las incoherencias de la ley para a la vez ahorrar tiempo, evitar trastornos inútiles, reveló sus limitaciones: las conclusiones de los actores de este proceso participativo coincidieron con las de los expertos nacionales e internacionales contratados en paralelo para apoyar, y subrayaron la necesidad de ir más allá para

evitar contradicciones adicionales; por consiguiente, ahí se descartaron los primeros esbozos de redacción alternativa de algunos artículos que se habían sometido a la consideración de los talleres.

Fue tarea de un segundo grupo de trabajo, igualmente dominicano, de emprender la redacción de un proyecto de ley de Función pública, con asistencia puntual de especialistas europeos y latinoamericanos en diversos momentos de su labor.

### ***1.2. Temporizar.***

No obstante, casi de entrada, otros elementos habían de ser tomados en cuenta. En otros términos, la necesaria prudencia respecto de esa reforma no solamente se fundamentaba en el peso cultural del clientelismo, sino también de manera más inmediata en la coyuntura política y en el calendario electoral: habiéndose comenzado ese trabajo en el transcurso del año 2002, las diferentes fases iniciales -diagnóstico técnico, talleres internos de socialización, misiones de los primeros expertos extranjeros- terminaron en el momento en que el proceso interno de los partidos políticos para la selección de los candidatos a las elecciones presidenciales de mayo de 2004 estaba iniciándose.

Con todo esto, teniendo en cuenta la amplitud de los cambios que se proponía introducir en la gestión de los recursos humanos mediante la nueva normativa, claramente el momento no era el mejor para sensibilizar los partidos políticos en torno a la problemática y lograr su convencimiento:



ni del partido de gobierno saliente, en aquella época el PRD del entonces presidente Hipólito Mejía, ni de los partidos de oposición, PLD y PRSC, ya que, definitivamente, las preocupaciones eran otras distintas a la de emprender una reforma legislativa, aunque fuera de la mayor relevancia o, precisamente, por esa misma razón.

Además, se había acordado entre la ONAP y el PARME llevar a cabo en este periodo una investigación sociológica sobre los posibles riesgos políticos que pudiesen influir negativamente en ese proceso, cuyos resultados permitieron afinar la estrategia futura para garantizar su mejor sostenibilidad: evidenciaron que en un tema tan sensible como el de la Función pública, mejor era ir con cautela, deteniendo por ejemplo el anuncio de reformas consideradas como clave, para no chocar brutalmente con intereses políticos fuertes.

En específico, el estudio claramente concluía en que anunciar la modificación o la sustitución de una normativa tan famosa como lo era la ley 14-91, en nombre de la defensa a los principios de carrera administrativa, podía introducir un elemento de confusión y verse cuestionado de manera perjudicable para el propósito. Y de hecho, ya los promotores de la reforma de la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa enfrentaban cierto escepticismo en cuanto a la validez de sus planteamientos, en torno al tema de la oportunidad de dejarle a la ley 14-91 la posibilidad de demostrar sus beneficios, ya que no lo había tenido a lo largo de su década de vigencia, al haber sido poco aplicada desde su promulgación. En otros

términos, defender la sustitución de la ley 14-91 por otra, parecía en aquel periodo altamente contraproducente.

Por consiguiente, de manera casi mayéutica, se decidió dar mayor énfasis a la implementación de esa ley, para que sus incoherencias por sí mismas evidencien la necesidad del cambio, que la sustitución que se deseaba se imponga de las propias contradicciones de la normativa vigente, en cuanto imposibilitaban la consecución de sus principios. Con lo cual, el proyecto se quedó casi reservado por unos meses, dejando el tiempo a la maduración necesaria de las ideas, gracias a una labor paso a paso de sensibilización política sobre una Función Pública moderna y meritocrática.

Se consideró que así se ganaría al final de cuenta mucho tiempo en el camino hacia la percepción de la relevancia de las futuras reformas. Es en este sentido que la ONAP, con el apoyo del PARME, desarrolló actividades paralelas y complementarias.

### ***1.3. Desarrollar Actividades Complementarias***

Con el propósito de ir reafirmando de manera insistente la importancia de contar con una Función pública estable y profesional, siguiendo los planteamientos de la normativa vigente, varias actividades fueron impulsadas. Entre otros, se llevó a cabo un trabajo para darle a la ONAP las herramientas técnicas y jurídicas –proyectos de decreto, de reglamento, esquemas funcionales - para que pudiera organizar los primeros concursos de reclutamiento por oposición según estándares internacionales,



o sea, criterios de imparcialidad y transparencia incuestionables.

También se trabajó en otras cuestiones en torno a la mejora de la gestión de los recursos humanos del Estado. En todo ello, se trataba a la vez de reforzar la aplicación de la ley 14-91 y de contribuir en adelantar el fomento de prácticas que fueran propuestas en la nueva normativa, respecto de las relaciones entre el órgano rector del sistema y las oficinas de recursos humanos de las diferentes instituciones públicas.

En paralelo, también se decidió proponer al Poder Ejecutivo un proyecto de decreto que declararía de interés nacional la profesionalización de la Función Pública y reafirmaría el principio de los criterios meritocráticos en cuanto al ingreso al Servicio Civil, así como la importancia de la capacitación en la perspectiva de la profesionalización del Servicio Civil y de una administración pública capaz de ofrecer a la ciudadanía un servicio público de mejor calidad. Ese decreto<sup>3</sup>, que finalmente fuera firmado por el Presidente de la República a finales de 2005, retomó algunas ideas conversadas un año antes en la ONAP, que no habían podido concretizarse en su momento, al no coincidir con el mejor momento político: En septiembre de 2004, el Presidente de la República había firmado otro decreto que, lamentablemente, no daba la mejor señal en materia de estabilidad de la Función Pública de carrera.

Un año más tarde, un contexto político diferente permitía que desde la Presidencia se diera el respaldo esperado: más reiterativo que con real contenido jurídico nuevo, ese

decreto sí contribuyó en fortalecer la legitimidad de la propuesta y la toma de conciencia en cuanto a la problemática.

#### **1.4. Respaldar la Propuesta**

La “Carta Iberoamericana de la Función Pública” constituyó uno de los pilares mayores de la estrategia y ese documento internacional, elaborado bajo los auspicios de la ONU, mediante el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sirvió como tela de fondo y fue adaptado a las realidades dominicanas.

Es por las mismas razones que pareció oportuno, sino imprescindible, obtener una legitimación técnica indiscutible. En este sentido, el hecho de que el gobierno dominicano, junto con el conjunto de gobiernos de la región, haya firmado pocos meses antes la “Carta Iberoamericana de la Función Pública” constituyó uno de los pilares mayores de la estrategia y ese documento internacional, elaborado bajo los auspicios de la ONU, mediante el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sirvió como tela de fondo y fue adaptado a las realidades dominicanas,

Cabe resaltar que los aportes del CLAD no se limitaron en ello y fueron sumamente relevantes para el logro del consenso político, gracias a las visitas de trabajo repetidas que haría el Secretario General del organismo para ayudar los equipos técnicos a finalizar la redacción del texto y sobre todo, para dar a la labor que se estaba realizando, toda la legitimación que puede aportar un organismo internacional de tal relevancia.

Es en ese mismo orden de ideas, y para reforzar su tecnicismo, que también el equipo de la ONAP realizó un viaje a México en 2005 para participar en un encuentro internacional del CLAD sobre las dificultades y estrategias de implementación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

## **1. En busca de los Consensos Social y Político**

Todo discurso acerca de cualquier tipo de reforma puede enfrentarse a otro, meramente político, en el sentido electoralista, aun más en un país donde la tradición o cultura clientelista no ha desaparecido. Ello refuerza el interés y la oportunidad de desarrollar acciones conduciendo al acompañamiento de las reformas, sobre todo cuando tocan al corazón de la política, como es el caso del tema de la Función Pública y de la cuestión de la estabilidad del personal administrativo: Por cierto, laborar en dirección a una Función Pública meritocrática y estable perfectamente puede encontrar durante un tiempo los respaldos necesarios, pero verse cuestionado al “momento de la verdad”, es decir, al llegar la primera alternancia política cuando la principal fuente de retribución del militancismo se haya reducido, o que decisiones conduciendo a este propósito se hayan tomado.

En otros términos, claramente, la cuestión de lograr un consenso sino un compromiso definitivo de parte de las principales fuerzas políticas acerca de la propuesta apareció de entrada como crucial: en ello, basta con recordar que en la República Dominicana, en 2002, no se cuestionaba para nada el clientelismo político en la Función pública, y que se había constituido una comisión del empleo público en el PLD luego de la victoria del Presidente Leonel Fernández en 2004. La estrategia que se diseñó para ello se armó en varios niveles, bajo liderazgo del Secretario de Estado, Director de la ONAP en función a partir de agosto de 2004, Lic. Ramón Ventura Camejo.

## 2.1. El Diálogo Nacional

A principios del año de 2005, el Presidente de la República pidió al director de la ONAP que presentara el anteproyecto de ley de Función pública a los debates del Diálogo Nacional, instancia que reúne desde hace unos quince años las principales fuerzas sociales en la República Dominicana.

A principios del año de 2005, el Presidente de la República pidió al director de la ONAP que presentara el anteproyecto de ley de Función pública a los debates del Diálogo Nacional, instancia que reúne desde hace unos quince años las principales fuerzas sociales en la República Dominicana (gremios patronales, sindicatos, iglesias, partidos políticos, asociaciones, ONGs, etc.), para armar el proceso de consulta y obtener el debido consenso social antes de someterlo al Congreso Nacional. Por consiguiente, se acordó con las autoridades del Diálogo Nacional una secuencia de un total de doce reuniones y talleres, a desarrollar a lo largo del primer semestre de ese mismo año, con el propósito de poder entregar el proyecto al Poder legislativo a inicios de la legislatura de agosto de 2005.

El proceso dentro de ese foro se inició en marzo y estuvo desarrollándose de manera muy fructífera y con participación importante de los diferentes actores del Diálogo; con un promedio de 80 participantes por encuentro semanal, que representaban las diferentes organizaciones integrantes, el Diálogo Nacional estudió y discutió capítulo por capítulo los diferentes temas de la propuesta legislativa. Entre otros, de ello surgieron iniciativas relevantes, tales como el refuerzo necesario del enfoque de género que dar al texto. Culminó a principios de junio por una sesión plenaria en la cual se aprobó el anteproyecto a ser transmitido por el Presidente de la República al Congreso Nacional para la sesión de agosto.



Sobre todo, con ello se logró un acuerdo cardinal respecto del anteproyecto de Ley de Función Pública de parte del principal, más representativo y más legítimo foro de debate y consenso en la República Dominicana.

## ***2.2. Los otros Foros de Debate***

En paralelo al proceso en el seno del Diálogo Nacional, fueron organizadas consultas complementarias para reforzar el consenso deseado. En este sentido, hemos de mencionar en especial el conjunto de reuniones llevadas a cabo entre Participación Ciudadana, prestigiosa organización de la sociedad civil, y la ONAP, en ejecución de un acuerdo firmado entre ambas entes, para fomentar un debate acerca del tema de la carrera administrativa.

Del mismo modo, se organizaron encuentros específicos con algunos sectores clave de la sociedad: las universidades, tanto en la capital como en el interior; las organizaciones profesionales - Consejo nacional de la Empresa Privada, CONEP, con el cual se llevaron a cabo varias reuniones de trabajo, Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios, ANJE, y demás gremios; así como con la prensa escrita y televisiva.

Finalmente, al inicio del año 2006, es menester subrayar que también el Presidente de la República se comprometió con Monseñor Agripino Núñez Collado, coordinador del Diálogo Nacional, y con el director de la ONAP, en entregar el proyecto de ley al Congreso Nacional el 27 de febrero, aprovechando su discurso anual ante el Poder Legislativo, y solicitó que se organizara

mientras tanto una conferencia en el Palacio Nacional para darle más visibilidad al tema.

Se acordó que fuera el Dr. Julio Cesar Fernández Toro, Secretario General del CLAD, quien ya había venido asesorar a la ONAP y al PARME respecto de este tema, que volviera para ello y finalmente, nada mejor, fue organizada en las instalaciones de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, sede del Diálogo Nacional. Con esa tercera visita del Doctor Fernández Toro en Santo Domingo, la conferencia que se dio ante una audiencia integrada por Secretarios de Estado, parlamentarios, miembros de la sociedad civil, evidenció y reiteró el apoyo público directo e indefectible del CLAD a la labor de la ONAP, a la propuesta sometida a debate así como al proceso llevado a cabo en República Dominicana desde hace cuatro años y mantenido a lo largo de ese tiempo.

### ***2.3. El Lobbying Político***

Cabe destacar que no hubo ningún cambio ni estratégico ni en cuanto al fondo de la propuesta entre los dos directores que encabezaron sucesivamente la ONAP en todo ese periodo en que el PARME hubo de acompañar a las instituciones dominicanas. Al revés, es importante subrayar la total continuidad entre los Lics. Darío Castillo Lugo, en función hasta agosto de 2004, y Ramón Ventura Camejo, desde esta fecha.

Evidencia una práctica institucional que hay que valorar como se merece. Como ejemplo de ello, hemos de mencionar que el trabajo acerca de la Ley de Función Pública recibió un impulso fuerte y decisivo con la realización de un taller interinstitucional



entre la ONAP, el INAP, representantes de la comisión de transición del PLD y el PARME. Se trataba que, al concluir su gestión, el director de la ONAP saliente entregase a su sucesor, entre otros resultados, el anteproyecto, ya en aquel momento consensuado tanto en términos técnicos entre las dos instituciones más interesadas, como en términos políticos, con los futuros encargados del área.

En complemento, también se organizó en el mismo periodo de transición un seminario internacional llevado a cabo en los últimos días de la anterior administración, a mediados de agosto de 2004, evento que reunió el Secretario general del CLAD y numerosos representantes de las diferentes instituciones de la transición, para sensibilizarles respecto de la importancia del tema de la Función Pública en el marco de un proceso de institucionalización democrática y de desarrollo económico.

En paralelo a esos eventos, bien antes de que el Anteproyecto fuera remitido al Congreso Nacional, también se había decidido darles una atención especial a los diferentes sectores políticos, y sobre todo, a los tres partidos mayoritarios. En un país donde los periodos electorales se repiten con mucha frecuencia, alternando las elecciones presidenciales con las legislativas cada dos años, el cabildeo político era imprescindible para darle a la propuesta la posibilidad de encontrar algún verdadero eco.

En este sentido, vale decir, que el ritmo electoral claramente dificulta una estrategia legislativa como la que los promotores de la reforma de la Función Pública pretendían: de cierta manera, es difícil determinar el periodo

político idóneo para que la recepción sea óptima, estando los diferentes partidos a menudo inmersos o bien en procesos internos de selección de los candidatos para las elecciones legislativas y municipales, o ya en campaña electoral, o bien en nuevos procesos internos para la elección presidencial.

Además, la identificación del momento ideal para trabajar la cuestión con los parlamentarios, así como para entregar un proyecto al Congreso Nacional ha de tomar en cuenta la complejidad del procedimiento parlamentario dominicano y las limitaciones constitucionales. Mejor, por consiguiente, que un trabajo previo haya adelantado el conocimiento de los legisladores y su examen de la propuesta, para disminuir los riesgos de atraso y de verla perimir.

Es la razón por la cual diferentes tipos de encuentros se llevaron a cabo, sobre todo para un cabildeo específico en dirección a los congresistas de los partidos de oposición, PRD y PRSC. Dos consultores, altos responsables de dichos partidos, fueron contratados para asumir esa tarea en nombre de la ONAP y del PARME. En paralelo, el mismo proceso se inició respecto de los legisladores del PLD, partido de gobierno, con los mismos fines, el cual, aunque tuviera la mayoría en cada Cámara, no debía de ser descartado del proceso de concienciación.

Del mismo modo, durante el primer semestre de 2006, se realizó un encuentro muy importante con más de 40 parlamentarios y candidatos, bajo los auspicios de Participación Ciudadana, en presencia del jefe de la delegación de la Comisión europea, y de la dirección de la USAID; el doble patrocinio

del encuentro, y la participación de tantos parlamentarios permitieron, por un lado ampliar el consenso, apareciendo unánimes los tres partidos políticos en defender la necesidad de una revisión de la ley vigente 14/91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa y la promoción de una Función Pública profesional y de calidad.

También permitió reforzar el respaldo internacional acerca del tema y de la propuesta, sumándose por primera vez y públicamente la cooperación estadounidense a la europea en este proceso.

### ***2.3. Los Logros del Trabajo de Consenso***

El trabajo de consenso llevado a cabo sobre un periodo largo, reforzado por una política editorial y de difusión amplia de la propuesta de ley y de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, editadas por el PARME, para mejor dar a conocer que lo que se estaba proponiendo era una reforma que se enmarcaba en la corriente regional más moderna, fue muy fructífero y cumplió con todas las expectativas de sus promotores.

A modo de prueba, mencionaremos que los puntos más cuestionados del proyecto antes de iniciarse ese proceso, encontraron finalmente el debido respaldo de los participantes de los diferentes foros. Es el caso, por ejemplo, de los temas de la elevación jerárquica de la ONAP al rango de Secretaría de Estado, o de la necesidad por el órgano rector de la Función Pública de tener en sus manos las herramientas que le permitirán la definición y el manejo de una verdadera política nacional de la Función pública en

materia de reclutamiento y gestión de recursos humanos del Estado.

Tantos temas que, al inicio, encontraban muy poco eco positivo, e incluso se enfrentaron a fuertes oposiciones, salieron del proceso de consenso definitivamente aprobados, a veces públicamente promovidos por socios de la ONAP en este proceso, al idéntico que otros ejes de reflexión que se han mantenido y, al final de cuenta, impuesto en la propuesta, hasta considerarse, hoy en día, como imprescindibles por parte de las diferentes instituciones y actores interesados.

Otro logro radica en la politización, en el mejor sentido de la palabra, del tema de la Función Pública: anteriormente, dijimos que el clientelismo no era tema de debate ni cuestionado en 2002, al inicio de ese trabajo. Durante la campaña para las elecciones legislativas de 2006, la profesionalización de la Función Pública sí fue tema de campaña electoral.

En paralelo, ese mismo año, el PRSC y el PRD publicaron su alianza política que pretendía entre otros temas *“propiciar acuerdos para cumplir con la ley 14/91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, a fin de profesionalizar la gestión pública”*. Traducción del hecho que, definitivamente, el tema de la Función Pública había cambiado de estatus político en este país.

### **3. El Trabajo Parlamentario en el Congreso Nacional**

El trabajo final se ha desarrollado en el seno, primero, de la Cámara de Diputados, a

partir de abril de 2006; en otros términos, con cierto atraso respecto de los planes iniciales. En efecto, a continuación de las labores iniciadas con las diferentes bancadas parlamentarias, se acordó que el proyecto de ley fuera de iniciativa legislativa, ya que el Poder Ejecutivo no respondía las expectativas, en términos de plazos.

Con esto, el Presidente de la Cámara de Diputados, Dr. Julio César Valentín, decidió asumir la propuesta e impulsar así el proceso parlamentario. El mismo empezó por un seminario que reunió más de 140 diputados a mediados de mayo de 2007, donde los voceros de las diferentes bancadas, unánimes, expresaron su respaldo a la propuesta, en presencia del Secretario General del CLAD, quien regresó nuevamente a defenderla; era la segunda vez que se expresaba ante los congresistas dominicanos en un poco más de un año.

Inscrita a la agenda priorizada de la Cámara, la propuesta fue de inmediato sometida al estudio de una comisión especial y recibió el apoyo técnico de tres consultores contratados a tal efecto por la ONAP y el PARME, siendo el propósito la presentación del dictamen a finales de julio del mismo año, antes de finalizar la legislatura. Finalmente, varias consideraciones políticas impidieron que ese plazo fuera respetado y las labores de la comisión, interrumpidas casi por un mes, se reanudarían a partir de la legislatura siguiente, o sea, del 16 de agosto.

En paralelo, tal como fuera acordado entre el director de la ONAP y el Presidente del Senado, Dr. Reinaldo Pared Pérez, se iniciará una labor similar en la Cámara alta

a partir de septiembre de 2007, siguiendo un esquema similar al de la Cámara de Diputados, es decir, empezando por un seminario con presencia del Dr. Julio César Fernández Toro, entrañable e incansable promotor de una de las reformas legislativas de mayor relevancia que la República Dominicana habrá llevado a cabo en estos últimos años.

---

\* El autor es abogado francés, Consultor en Administración Pública.



# El Reclutamiento y la Selección de los Empleados Públicos. “Una Experiencia en República Dominicana”.

**Lic. María del Carmen Lugo\***

## *Introducción*

*A lo largo de este artículo pretendo presentar el mecanismo que define la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa para el ingreso de ciudadanos a la Administración Pública Dominicana. A parte de reunir los requisitos del cargo, ciudadanos que aspiren ingresar a la Administración Pública deberán demostrar en concurso de oposición, si poseen la idoneidad que demanda la posición vacante para ser desempeñado de manera eficiente. Los concursos de oposición son la única vía posible para alcanzar la profesionalización del servicio civil dominicano de manera sostenible.*

*Necesitamos seleccionar la burocracia pública de acuerdo con los principios de igualdad de oportunidades y mérito y con garantías de permanencia en el puesto, independencia de juicio y de acción en defensa de los valores de nuestro ordenamiento jurídico. Una burocracia profesional reduce las*



Necesitamos  
seleccionar la  
burocracia pública  
de acuerdo con los  
principios de  
igualdad de  
oportunidades y  
mérito y con  
garantías de  
permanencia en el  
puesto,  
independencia de  
juicio y de acción en  
defensa de los  
valores de nuestro  
ordenamiento  
jurídico.

*defensa de los valores de nuestro ordenamiento jurídico. Una burocracia profesional reduce las posibilidades de corrupción e incrementa la seguridad jurídica, aspectos esenciales del desarrollo económico y social de nuestro país. A continuación detallamos el proceso de concursos de oposición, iniciando con los pasos previos (reclutamiento) y desarrollando cada una de las fases del proceso de evaluación para hacer la elección del candidato (selección).*

### **Proceso de Reclutamiento y Selección**

Dentro del contexto de las actividades que realiza el área de Recursos Humanos en una institución pública, consideramos suficientemente reconocida la importancia del reclutamiento y selección de personal. El reclutamiento tiene como objetivo atraer candidatos cualificados e idóneos, en nuestro caso específico, para ocupar un cargo en la Administración Pública. Hacemos hincapié en esos dos términos porque el hecho de atraer personal que no cumpla con los requerimientos necesarios para la posición vacante sería una pérdida de tiempo y de dinero, lujo que el sector público no se puede dar.

El reclutamiento funciona como un proceso de comunicación de doble vía, en donde la institución comunica y divulga las oportunidades de empleo en el sector público al tiempo que atrae candidatos para el proceso selectivo. Si el reclutamiento sólo comunica y divulga, no alcanza sus objetivos básicos. Es fundamental que atraiga candidatos para el proceso de selección.

### **Reclutamiento**

Existen diferentes enfoques de este concepto, uno de ellos es el que se refiere al

conjunto de actividades diseñadas para atraer hacia una organización un conjunto de candidatos calificados. También podemos definirlo como el conjunto de técnicas y procedimientos que busca atraer candidatos potencialmente calificados y capaces de ocupar cargos en una institución.

Otros lo definen como el proceso que trata de localizar y exhortar a los solicitantes potenciales a que se interesen por la vacante existente en la institución.

El Reclutamiento es el conjunto de actividades diseñadas para atraer hacia una organización un conjunto de candidatos calificados.

El reclutamiento y selección debe ser consecuencia de la planificación de los recursos humanos de la institución. Para hacer una selección adecuada se necesita de una evaluación de necesidades tanto cuantitativas: número de individuos necesarios, como cualitativas: características de los puestos de trabajo y de las personas que tienen que desempeñarlos; por lo que se hacen necesarias las técnicas de proyección de necesidades y los instrumentos como los inventarios de puestos y de Personal, que nos ayudarán a decidir, según los casos, entre el suministro interno y externo de candidatos.

Desde el punto de vista de su aplicación, el reclutamiento puede ser **interno y externo**. El reclutamiento interno aplica a los empleados de una organización, cuando son candidatos a ser promovidos o transferidos a otras áreas para desarrollar actividades más complejas o más motivadoras. El reclutamiento externo se dirige a candidatos que están en el mercado laboral, fuera de la organización, para someterlos al proceso de selección de personal.

El reclutamiento interno aplica a los empleados de una organización, cuando son candidatos a ser promovidos o transferidos a otras áreas para desarrollar actividades más complejas o más motivadoras.

El reclutamiento interno privilegia a los empleados actuales para ofrecerles mejores oportunidades en la institución, mientras que el externo busca nuevos candidatos, sangre nueva para traer experiencia y habilidades que no existen en la organización.

El reclutamiento interno se lleva a cabo a través de la oferta de ascensos (se publican en el mural de la institución los cargos vacantes más elevados, de más responsabilidad y mayor complejidad, pero en la misma área de actividad de los empleados que se encuentran en línea de ascenso) y las transferencias o traslados (cargos del mismo nivel, pero que involucran otras habilidades y conocimiento de los empleados y están situados en otra área de actividad en la organización).

#### **Ventajas del Reclutamiento Interno:**

- ★ Aprovecha mejor el potencial humano de la institución.
- ★ Motiva el desarrollo personal de los actuales empleados.
- ★ Incentiva la permanencia de los empleados y su fidelidad a la institución.
- ★ Ideal para situaciones de estabilidad y poco cambio ambiental.
- ★ No requiere proceso de inducción y socialización organizacional a nuevos miembros.
- ★ Probabilidad de mejor selección, pues los candidatos ya son conocidos.
- ★ El costo financiero es menor que el del reclutamiento externo.

#### **Desventajas del Reclutamiento Interno:**

- ★ Puede impedir la entrada a nuevas ideas, experiencias y expectativas.

- ★ Favorece la rutina.
- ★ Mantiene el mismo capital humano.
- ★ Conserva la cultura organizacional existente.

#### **Ventajas del Reclutamiento Externo:**

- ★ Introduce ideas nuevas en la institución: talentos, habilidades y expectativas.
- ★ Aumenta el capital intelectual al incluir nuevos conocimientos y destrezas.
- ★ Renueva la cultura organizacional y la enriquece con nuevas aspiraciones.
- ★ Incentiva la interacción de la organización con el mercado laboral.

#### **Desventajas del Reclutamiento Externo**

- ★ Afecta la motivación de los empleados.
- ★ Reduce la fidelidad de los empleados.
- ★ Al requerir técnicas selectivas implica mayor costo.
- ★ Exige esquemas de inducción y socialización de los nuevos empleados.
- ★ Es más costoso, prolongado e inseguro que el reclutamiento interno.

Existe un gran número de fuentes de reclutamiento a disposición de las organizaciones pero la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento de aplicación 81-94 señala que, cuando surja una vacante en la administración pública, en primer lugar se busque a lo interno de la organización para ver si existe algún empleado que cumpla con los requisitos de esa posición (Reclutamiento Interno), de no

encontrar un candidato que reúna los requisitos del cargo a lo interno, se plantea como fuente de reclutamiento, la publicación de avisos, a través de medios de circulación nacional; de esta forma los ciudadanos tendrán la posibilidad de participar siempre y cuando cumplan con los requerimientos de la vacante.

Una vez los aspirantes a ocupar una posición vacante, depositan su currículum en la organización que publicó dicho aviso, o llenan el formulario de solicitud de empleo, decimos que termina el proceso de reclutamiento.

En principio, todos los aspirantes deben ser considerados y para ello el área de Recursos Humanos procede a verificar si cumplen con la formación y experiencia y por tanto, si continuaran en el proceso de selección, y los que deben ser eliminados del proceso, a este procedimiento le llamamos preselección.

### **Fases del Concurso de Oposición**

Cuando el área de Recursos Humanos califica el Currículo Vitae del candidato, inicia la primera fase del proceso de evaluación, si obtiene setenta (70) puntos o más se convoca al candidato a una prueba técnica, que contiene aspectos relacionados con las tareas del cargo en cuestión, si supera esa etapa pasa a tomar el cuestionario de personalidad, si los rasgos de personalidad reflejados en la prueba se ajustan a los requeridos para el puesto, el candidato pasa a la entrevista de empleo.

La entrevista la realiza un Jurado conformado por cinco integrantes, el o la Encargada de Recursos Humanos o su representante, el supervisor (a) y un empleado (a) del área que tiene la vacante, el analista de reclutamiento y un representante de la asociación de empleados públicos, si lo hubiere.

En el caso de los puestos del grupo I, de Servicios Generales, se decidió a través de un decreto que: “no hay que hacer publicación de llamado a concurso, sino que las oficinas de personal utilizarán los datos disponibles en los archivos de la institución”.

El número de pasos del proceso de selección puede variar según el tipo de puesto que necesitemos llenar. En la Administración Pública Dominicana los cargos se encuentran agrupados según su naturaleza en Grupos ocupacionales.

Existen en la actualidad cinco (5) grupos ocupacionales. El Grupo Ocupacional I, de Servicios Generales, donde se encuentran los cargos operativos, de tareas poco complejas como conserjes, choferes, mensajeros, porteros, jardineros; el Grupo Ocupacional II, de Apoyo Administrativo, secretarías, recepcionistas, algunas auxiliares, etc.; el Grupo Ocupacional III, de Técnicos donde encontramos posiciones de técnicos en electricidad, refrigeración, mecánica, etc.; Grupo Ocupacional IV, de Profesionales, entre los cargos de este grupo están analistas, contadores, abogados, psicólogos, entre otros) y el Grupo Ocupacional V de Dirección, donde se incluyen todos los Directores y Encargados Departamentales o de áreas claves de la organización.

En el caso de los puestos del grupo I, de Servicios Generales, se decidió a través de un decreto que: “no hay que hacer publicación de llamado a concurso, sino que las oficinas de personal utilizarán los datos de candidatos



disponibles en los archivos de la institución”. Recursos Humanos debe tener por lo menos tres (3) candidatos y hacer una entrevista para tomar la decisión de selección (Decreto No. 538-03, en el artículo 3, párrafo II, de fecha 03 de julio del año 2003). Consideramos que la tendencia será a que este grupo ocupacional deje de pertenecer al sistema de Carrera Administrativa del Gobierno.

Para cubrir los cargos de los grupos ocupacionales de Apoyo Administrativo, Técnicos, Profesionales y de Dirección debe realizarse un **Concurso de Oposición**, que no es más que un proceso de reclutamiento y selección de personal.

La primera fase de este proceso es la **solicitud de autorización para efectuar el concurso**, con esta parte se obtiene la aprobación de la máxima autoridad del organismo para realizar el procedimiento de cubrir la vacante.

Luego se hace la **constitución del jurado** donde serán designados, por la autoridad competente, las personas que tendrán la responsabilidad de garantizar que todo el proceso de llamado y evaluación se haga apegado a las normas establecidas.

Se diseña el **aviso público**, que es una de las técnicas utilizadas en el proceso de reclutamiento externo, aquí se incluirá la identificación de la organización que tiene la necesidad de cubrir un cargo, el título del cargo de Carrera Administrativa, los requisitos exigidos, beneficios que se ofrecen, la fecha, lugar y hora en que se recibirán las solicitudes de los aspirantes. Recomendamos

a las instituciones públicas especificar hasta que hora será la recepción de los currículos el último día.

Luego se hace la **publicación del Aviso** y a través de éste medio damos a conocer la necesidad que tiene la institución de cubrir un puesto vacante.

En nuestro Sistema de Carrera Administrativa los concursos pueden ser Internos, ya sean internos cerrados (se publica el aviso en murales de la propia institución que inicia el proceso), o internos abiertos (se publica en murales de las distintas instituciones del sector público donde se promueve la vacante) y los Concursos Externos donde la publicación se hace a través de algún medio de comunicación de circulación nacional, que pueden ser periódicos, revistas especializadas, radio, televisión, entre otros).

La redacción del aviso es muy importante, el que los hace debe tener en cuenta cómo reaccionará el candidato ante éste. Los especialistas en publicidad destacan que el aviso debe tener cuatro (4) características, representadas en las letras AIDA. La primera es llamar la atención (buen tamaño y calidad gráfica). La segunda es desarrollar el interés (que el aviso despierte interés, por ejemplo, por mencionar la naturaleza desafiante de las actividades que hay que desarrollar en el puesto). La tercera es crear el deseo mediante el aumento de interés, al mencionar aspectos como la satisfacción del trabajo, desarrollo de carrera, participación en los resultados, y otras ventajas. Por último la acción. Que el aviso provoque en el candidato el deseo de enviar su *currículo vitae* por correo electrónico o llevarlo personalmente.

Después de publicado el aviso de Concurso inicia la fase de **la recepción de documentación**. En nuestro sistema de Carrera Administrativa se establece un período de quince (15) días hábiles para recibir todos los documentos que avalen la educación y experiencia de los candidatos. Después de recibir toda la documentación se verifica si todos los aspirantes cumplen con los requerimientos especificados en el aviso público (preselección).

Los que cumplan los requisitos o se acerquen al candidato ideal son invitados a tomar una **prueba de conocimientos específicos y/o de ejecución práctica**, relacionada con las funciones propias del puesto que desea ocupar. El aspirante debe obtener setenta (70) puntos o más, para aprobar dicha prueba. Si la pasa, el candidato será evaluado con un **cuestionario de personalidad** donde se verificará si los rasgos de personalidad se ajustan a los exigidos para desempeñar con éxito el cargo que aspira.

En esta prueba se miden dieciséis factores de personalidad; entre los aspectos que se evalúan está la estabilidad emocional, facilidad de integración a equipos de trabajo, capacidad de análisis, participación en actividades sociales, habilidad para trabajar con público, extroversión, entre otros. Finalmente, si el candidato ha superado todo el proceso de evaluación pasa a tomar **una entrevista personal**. Dicha entrevista es realizada por el jurado antes mencionado.

La Entrevista de Selección de Personal es un proceso de comunicación entre dos o más

personas que interactúan y una de las partes está interesada en conocer la otra. En esta se confirman algunos datos que no quedaron muy claros en el currículo, como experiencias en cargos anteriores, principales actividades extra laborales (hobbies) que realiza el entrevistado, sus expectativas salariales y con relación al puesto.

La Entrevista es una de las técnicas de selección más utilizada; puede emplearse en diferentes momentos, al principio para descartar candidatos, con el objetivo de confirmar si los candidatos se ajustaran a lo requerido por el supervisor que tiene la vacante y al final para ofertarle el empleo de manera formal y negociar con el candidato en caso de que sea necesario.

En los Concursos de Oposición, en nuestro país, se utiliza una sola entrevista al final del proceso, en ella confirmamos datos, el supervisor escoge el candidato que le conviene y de ser necesario, se le presenta la oferta de empleo. Esto lo hacemos con el fin de ahorrar tiempo al candidato y a la organización.

Después de realizada la entrevista se efectúa una verificación de referencias laborales y/o personales de los candidatos que han sido seleccionados, previo a su ingreso a la institución. Esta fase, aunque no tiene valor en puntos, puede decidir la aceptación o no de un candidato, si la información recogida en sus anteriores empleos sobre su trayectoria laboral o con las personas que lo conocen arroja datos negativos que impedirían su vinculación a la Administración Pública.



Una vez puntuados los antecedentes, corregidas las pruebas técnicas y psicológicas, verificadas las referencias de los candidatos potenciales y realizada la entrevista, se publicarán las calificaciones totales obtenidas en un **cuadro global de calificaciones**, identificando a cada candidato con un código numérico asignado a los participantes del concurso al iniciar el proceso. Con esto se mantiene el anonimato de los participantes y se puede eliminar el favoritismo con algún conocido de los evaluadores; todas las pruebas son corregidas con un código, nadie conoce a quien corresponde.

El cuadro global de calificaciones es un formulario donde se presentan las calificaciones parciales y totales obtenidas por los participantes en el concurso.

Fases del Concurso de Oposición y puntuaciones según grupos ocupacionales

| GRUPO OCUPACIONAL    | ANTECEDENTES | PRUEBAS TÉCNICAS | EVALUACION PSICOMETRICA | ENTREVISTA PERSONAL |
|----------------------|--------------|------------------|-------------------------|---------------------|
| DIRECCION PUBLICA    | 20           | 40               | 25                      | 15                  |
| PROFESIONALES        | 20           | 50               | 20                      | 10                  |
| TECNICOS             | 20           | 50               | 20                      | 10                  |
| APOYO ADMINISTRATIVO | 25           | 50               | 15                      | 10                  |
| SERVICIOS GENERALES* | 50           | -                | -                       | 50                  |

Otra herramienta importante utilizada en el proceso es **el Registro de Elegibles** que debe conformarse con todos los candidatos que superaron las fases de evaluación en el

Concurso de Oposición. Todos los nombres de los candidatos serán anotados en estricto orden descendente de las calificaciones totales que hayan obtenido, cuando surjan nuevas vacantes, la irán ocupando estos candidatos que no fueron elegidos en un primer momento. El registro de elegibles tendrá una vigencia de veinticuatro (24) meses.

Luego de elegido el candidato que ocupará la vacante y conformado el registro de elegibles, el área de Recursos Humanos se pondrá en contacto con todos los participantes, a través de una **Carta de Notificación** donde se les comunicará la decisión tomada en relación a su participación.

**Concurso Desierto:** Un concurso de oposición, cualquiera que sea su modalidad, puede declararse desierto por las siguientes causas:

- ★ Que, vencido el plazo de presentación de credenciales establecido en el aviso público de llamado a concurso, ningún candidato se haya interesado en el mismo;
- ★ Que ninguno de los candidatos obtengan las puntuaciones mínimas establecidas.
- ★ Que por cualquier circunstancia debidamente justificable, los candidatos incluidos en las ternas o quintas, al momento de la entrevista de selección, no estén interesados en continuar el proceso.

Luego de agotar los procedimientos establecidos para cubrir una vacante, si por

El proceso de selección se basa en datos e información acerca del cargo que debe cubrirse para que la selección tenga mayor objetividad y precisión al momento de escoger la persona adecuada para el cargo adecuado.

cualquiera de las razones antes señaladas, no se logra cubrir, el titular del organismo interesado podrá contratar al personal indispensable, de manera transitoria, por un período no mayor a un año, transcurrido dicho período deberá realizarse el concurso correspondiente, (Art. No. 57, Párrafo III del Reglamento de Aplicación No. 81-94).

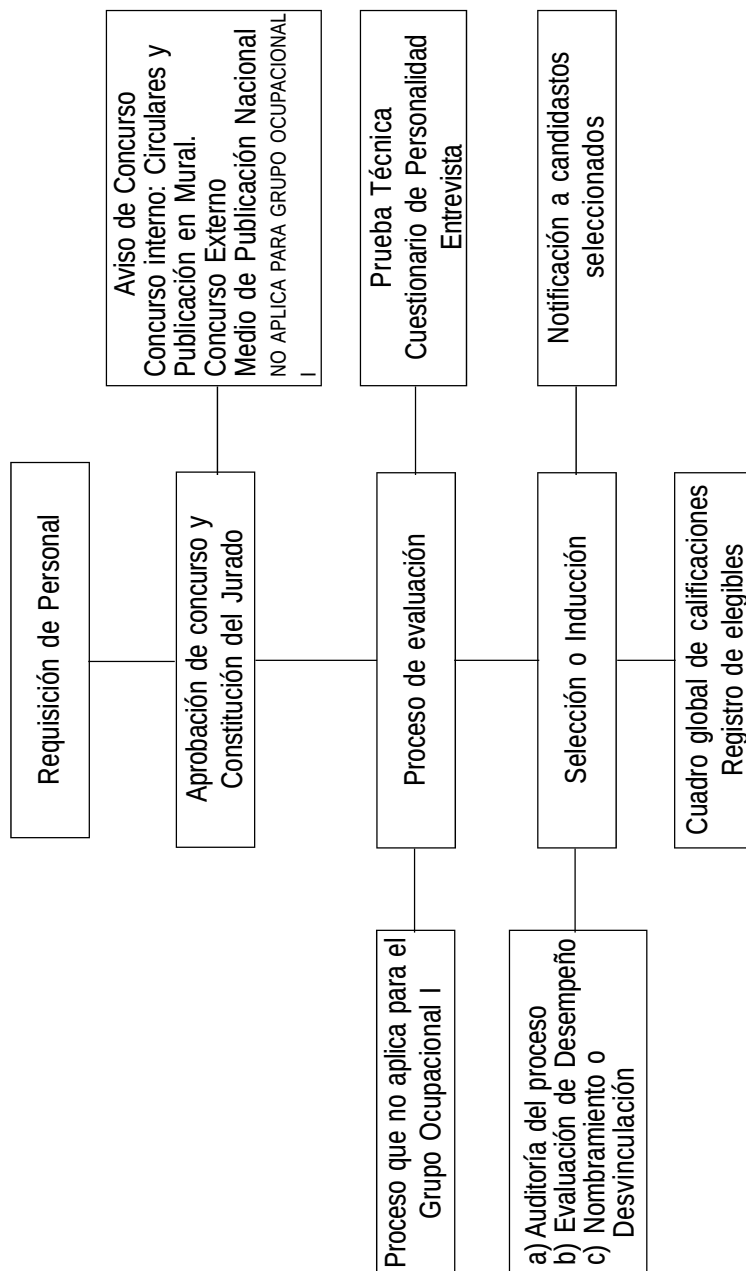
### Selección

La Selección de personal en la Administración Pública, se apoya en este patrón que acabamos de definir, esto nos ayuda a alcanzar mayor validez en la elección del candidato con la aplicación de las técnicas que apoyan el reclutamiento y la selección de personal. Las técnicas de selección, específicamente, permiten rastrear las características personales del candidato a través de muestras de comportamiento. Además nos ayuda a predecir el buen desempeño del candidato en el futuro.

Todo este proceso de evaluación se realiza con el interés de escoger el candidato idóneo para cubrir el cargo vacante y realizar una mejor selección, y para cumplir con este proceso es necesario recolectar y emplear información de los candidatos reclutados para escoger los que recibirán la oferta de empleo. La variación que existe entre los seres humanos es lo que nos lleva a comparar entre uno y otro candidato y escoger el que más se ajuste a las necesidades del cargo y de la organización.

El proceso de selección se basa en datos e información acerca del cargo que debe cubrirse para que la selección tenga mayor

## DIAGRAMA DEL PROCEDIMIENTO CONCURSOS PÚBLICOS



La selección de personas es como un filtro que permite que sólo algunos candidatos puedan ingresar a la institución: las que presenten las características que la institución desea; la selección constituye la elección adecuada de la persona adecuada para el puesto adecuado.

objetividad y precisión al momento de escoger la persona adecuada para el cargo adecuado. Cuando hay varios candidatos bastante diferentes entre sí, que disputan un mismo cargo, la selección pasa a configurarse como un proceso de comparar y decidir sobre las bases de los resultados obtenidos en el proceso de evaluación.

Para realizar productivamente y con una exigencia de calidad el reclutamiento y selección de personal se utilizan técnicas, antes descritas que, poco a poco, se han ido consagrando y adaptando a la evolución de la gestión pública. Estas técnicas, relativamente simples, pueden estar basadas en la Psicología, en la Sociología Laboral o en los principios organizacionales, son útiles si se emplean de manera sistemática y ordenada.

El proceso de selección comienza después de la evaluación de las necesidades de personal. La selección debe fundamentarse en el análisis de puesto de donde se obtendrá la descripción del cargo que se busca cubrir en la organización. La información que aporte la descripción del puesto debe ser suficiente para que garantice éxito en el proceso. Paralelamente al análisis del puesto, también se determinarán las características exigibles a la persona que debe desempeñarlo, lo que se denomina el perfil del candidato.

La selección de personas es como un filtro que permite que sólo algunos candidatos puedan ingresar a la institución: las que presenten las características que la institución desea; la selección constituye la elección adecuada de la persona adecuada para el puesto adecuado. Es el proceso de

elegir el mejor candidato para la institución. Seleccionar implica entonces recolectar y emplear información de los candidatos reclutados para escoger el que recibirá la oferta de empleo.

Si todos los candidatos fuesen iguales no hubiese la necesidad de aplicar técnicas de evaluación, pero como existen las diferencias individuales y las personas no poseen las mismas condiciones para aprender y trabajar, hay diferencias físicas, psicológicas que llevan a los seres humanos a comportarse de manera diferente, a percibir situaciones de modo distinto y a desempeñarse en las instituciones con mayor o menor éxito; es lo que lleva a los profesionales de las áreas de recursos humanos a utilizar técnicas que lo ayuden a hacer un diagnóstico actual y de futuro del candidato en el puesto de trabajo al que aspira.

El proceso de selección se basa en datos e información acerca del cargo que debe cubrirse. Donde se tiene que comparar y tomar decisiones basadas en los resultados obtenidos del proceso de evaluación. Para facilitar la elección se recomienda el uso de método estadístico o puntuación de las fases, de esta manera se hace más fácil la selección del candidato.

### **Conclusiones**

Estamos conscientes que para la profesionalización de la Administración Pública y el desarrollo del Servicio Civil de Carrera es indispensable que los funcionarios sean seleccionados de forma que se garanticen los principios de publicidad, igualdad y



Sabemos que en nuestro país aún prevalece la idea del “botín público”, aspecto superado en sociedades desarrolladas donde existe un Servicio Civil de Carrera bien establecido. Debemos desterrar la idea de que todo el que trabaja en una campaña política se va a premiar con un cargo en la Administración Pública.

mérito. Nadie debe ser discriminado, si reúne los requisitos del llamado a concurso público, en su acceso al proceso selectivo, y una vez seleccionado debe tener las garantías de permanencia en el puesto.

Cada año la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) ha organizado talleres para capacitar a los Encargados de Recursos Humanos del Gobierno central y los profesionales que laboran en esas áreas, a los fines de prepararlos en el conocimiento de las técnicas de reclutamiento y selección de personal idóneo y puedan así desarrollar estos procesos en sus respectivas instituciones, luego los técnicos del área de Reclutamiento, Selección y Evaluación de personal de la ONAP ofrecen acompañamiento, en muchos casos inclusive, aplicamos los cuestionarios de personalidad, corregimos e interpretamos las pruebas psicológicas y realizamos las entrevistas, en caso de que sea necesario.

Los resultados obtenidos no han llenado nuestras expectativas, la cantidad de instituciones que realizan concursos públicos son unas dieciocho (18), un número no representativo para el universo que representan todas las instituciones de la Administración Pública.

Sabemos que en nuestro país aún prevalece la idea del “botín público”, aspecto superado en sociedades desarrolladas donde existe un Servicio Civil de Carrera bien establecido. Debemos desterrar la idea de que todo el que trabaja en una campaña política se va a premiar con un cargo en la Administración Pública.



Nuestras expectativas están puestas en la aprobación de la Ley de Función Pública, que cursa en estos momentos en el Congreso Nacional, en la cual se plantea la realización de Concursos Públicos de manera centralizada; la ONAP tendrá la responsabilidad de realizar, una o dos veces al año, convocatorias para llenar las vacantes de la Administración Pública, de esta forma se practicarían los principios de transparencia, igualdad y mérito, lo cual ayudaría a atraer candidatos con las competencias necesarias y con esto garantizar un servicio de calidad a los ciudadanos.

---

\* La autora es Psicóloga, Encargada del Departamento de Reclutamiento, Selección y Evaluación de Personal de la ONAP.



## **Bibliografía**

**Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento de Aplicación** (Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 2005).

**Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal para la Carrera Administrativa** (Tercera Edición, Publicaciones ONAP, Santo Domingo, 2006).

**Idalberto Chiavetano**, *Gestión del Talento Humano*, (Marzo, 2003).

**José Oviedo**, *Estrategias de Gestión Pública, Programa Caribeño a Nivel Universitario Gestión Pública*, **Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Unión Europea**.

**Manuel Olleros**, *El proceso de Captación y Selección de Personal* (Ediciones Gestión 2000, S. A. Primera Edición: Septiembre 1997).

## El Conocimiento de la Administración

Dr. Luis Scheker Ortíz, MAP\*

*“La administración puede definirse como una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.”*

Para 1962 habían ocurrido dos acontecimientos de suma trascendencia para el país y un hecho particularmente importante para mí. La noche del 31 de mayo de 1961, había caído el dictador Rafael L. Trujillo Molina, en una emboscada fraguada por los Héroes de Mayo, que se dispusieron valientemente a ponerle fin a la Dictadura personal del Jefe sufrida por el pueblo dominicano por más de 30 años; y como consecuencia de aquel acontecimiento histórico, en diciembre de 1962, se produjo otro hecho significativo para la democracia dominicana: se celebraron las primeras elecciones libres y el Profesor Juan Bosch Gaviño, candidato a la presidencia por el PRD, “el partido de la esperanza”, resultó triunfador del certamen, imponiéndose a sus adversarios con un discurso claro y persuasivo que llamaba a la conciliación (“borrón y cuenta nueva”, poco entendida por los más radicales) pero sin dejar de advertir y enseñarle al pueblo llano, en un lenguaje popular, las diferencias de las clases sociales y el papel histórico de grupos oligárquicos hegemónicos, tutumpotes, que luego del golpe de Estado sufrido en septiembre de 1963 retomaron el poder para no abandonarlo, cuya verdadera composición analizaría Bosch, más profundamente, en su tesis “Próximo paso: Dictadura con Respaldo Popular.”

En lo que a mi concierne, el 1962 fue el año en que me gradué como Doctor en Derecho en la primera promoción de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, que recién conquistaba su autonomía y el fuero universitario, tras ardua lucha. Estos hechos se concatenaron, indisolublemente, para

definir lo que sería mi incursión en la política y en la vida pública así como mis estudios especializados de la Administración.

Me disponía entonces hacer un post grado en sociología y había hecho una solicitud de admisión en la Escuela de la FLACSO, en Santiago de Chile, pensando en la complejidad de una sociedad formada bajo una férrea dictadura a la que de repente se concedía o reconocían derechos y libertades reprimidas y no disfrutadas, y que, poseída de esas nuevas armas, se lanzaba a una aventura democrática, incorporándose a la vida política y al quehacer de los partidos políticos en un ambiente efervescente donde la pobreza, la ignorancia y la marginalidad de las grandes mayorías pugnaban en el contexto de las luchas ideológicas desatadas por unos cuantos avezados y otros aventureros de diferentes coloraturas.

La aprobación de mi solicitud de admisión en la FLACSO me había llenado de regocijo. Pero entonces Washington de Peña, Secretario del PRD en el Distrito, me llamó para comunicarme que la AID le había ofrecido al Partido una beca para un post grado en Administración Pública en la Universidad de Puerto Rico y que el profesor Bosch, Presidente Electo, me había escogido como su candidato. Le comuniqué al compañero Washington mi gratitud, al tiempo de señalarle que recién había sido admitido para hacer estudio de sociología en Chile, lo que era mi deseo, a lo que Washington me respondió “Bueno, Luis, eso se lo dices tú al Profesor. Yo cumplí con el encargo.” Logré verle y explicarle mi situación, a lo que Don Juan me respondió,



con estas o parecidas palabras: -eso está bien; pero el Partido necesita de jóvenes bien preparados que entiendan la Administración Pública y ayuden a organizar este país, deseándome suerte y dando por terminada la conversación.

Cuando le conté a mi padre lo sucedido, papá, que había sido un servidor público por más de 30 años, desempeñando cargos de importancia con una honestidad y una eficiencia que todavía se le recuerda, y que deseaba alejarme de la política y de los partidos, me dijo: “Mira hijo, tu harás lo que quieras, **pero la administración no se estudia, se siente.**” Esas palabras se me quedaron firmemente grabadas en la mente y el corazón.

Quizás, me dije, papá arrastrado a ingresar en el servicio público por circunstancias del momento, no estaba al corriente de los avances científicos de la administración moderna, y como administrador empírico había tenido la valiosa oportunidad de servirle al país y a los demás desde sus diferentes cargos sin contaminarse con la dictadura pero tampoco adentrarse, científicamente, en el estudio de la administración, siendo para la época muy poco conocida y pocos los graduados en esa disciplina, que vino a darse a conocer de manera formal, doctrinaria, con el regreso del grupo de dominicanos que cursamos el post grado en la UPR que forzamos, primero, la apertura de la Escuela de Administración Pública en la UASD, bajo la dirección del Dr. Cristóbal Gómez Yangüela, y luego la creación del Secretariado Técnico de la Presidencia, cuyo primer titular fue el Dr.



Gustavo Wisse Delgado, funcionario cedido al Gobierno Provisional por Naciones Unidas, experto en el ramo, que integró las Oficinas Nacionales de Presupuesto, Planificación y Estadísticas, como también la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) una creación bien recibida por el Presidente Dr. Héctor García Godoy, gracias al esfuerzo del grupo pionero y el impulso dado por el experto de ONU José María Jácome, el Dr. Ormasa (AID) y por Jimmie Pastoriza, principalmente.

Aparte de pequeños grupos egresados de la UPR con estudios de administración, quienes ostentaban grado de Maestría de otras universidades eran pocos. Recuerdo al Licdo. Jaime Álvarez Dugan, egresado de la Escuela Getulio Vargas del Brasil, quien fuera Director General de Presupuesto y al Dr. José Rafael Abinader, quien se lanzó a promover cursos sobre gestión administrativa desde las Escuelas de la O&M, embrión de la Universidad Dominicana O & M, con el concurso de los egresados de post grado de la UPR y otros destacados profesionales quienes, cuales modernos Quijotes, íbamos desparramando la semilla, recorriendo las principales ciudades del país de punta a punta, terminada la Revolución de Abril, en tiempos sumamente difíciles y peligrosos.

En la Universidad de los años 60 no se cursaba, como carrera la Administración Pública, y la bibliografía disponible era muy escasa, siendo a lo sumo el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional las dos ramas del Derecho que proporcionaban algunas nociones sobre la organización del Estado y la legitimidad de los actos



“A la Administración pública no se va con la intención de enriquecerse, sino de servir”

administrativos, pero no sobre la naturaleza propia de la Administración Pública y la problemática de la función pública frente a la sociedad, los grupos de presión, los partidos políticos y el Estado mismo.

En Puerto Rico conocimos un modelo distinto de administración pública, gracias al genio político del Gobernador de la Isla, Don Luis Muñoz Marín, quien deslindó con determinación y energía las funciones e independencia del Partido Popular, partido gobernante, y la burocracia del Estado Libre Asociado, (ELA) como un instrumento para servirle al gobierno y a la sociedad, no a su partido y militantes. Igual ejemplo aprendimos con el estudio del modelo impuesto por Don José “Pepe” Figueres, en Costa Rica, donde habría abrevado Don Juan, y naturalmente, con las primeras lecciones recibidas en la Escuela de Administración, bajo la dirección del Dr. Juan Fernández y un selecto grupo de profesores. Oyendo sus cátedras reflexionaba cómo Papá, con agudeza, había intuido, captado e interpretado fielmente lo que es, en esencia, la praxis administrativa, encerrada en el origen etimológico de la palabra latina “*administratio*” compuesta por los vocablos *administrare*, que en su conjunto significan “*servir para*” lo que implica, sin cuestionamiento, la idea de servicio; una vocación de servir a los demás, con voto de anonimato y de pobreza, (“a la Administración pública no se va con la intención de enriquecerse, sino de servir”, repetía), como un sacerdocio que se ejerce con desprendimiento y generosidad, honestamente, aferrado a principios normativos de gestión y de conducta ética, asentada en la conciencia de cada quien, en cada funcionario,

en cada empleado público, no importa su jerarquía.

Cuando escuché las primeras cátedras del Profesor Monsanto en la Universidad de Río Piedra hablando sobre el contenido y la importancia de las Relaciones Humanas, colocada como eje transversal del proceso administrativo, me di cuenta de las razones de mi padre y la suerte de haber tenido en él a mi mejor maestro. Don Pedro Muñoz Amato, uno de los grandes tratadistas puertorriqueño, destaca en su obra “Principios de la Administración Pública”, al adentrarse en la génesis y los elementos de la administración que más que los sistemas y los procesos, más que la técnica, lo que importa son las personas y los recursos humanos, lo más valioso en toda administración. En definitiva, decía, la administración no es más que un instrumento manejado por humanos para dar más y mejores servicios a los humanos.

Wilburg Jiménez Castro, esclarecido maestro costarricense de prolija producción, con quien tuvimos ocasión de estrechar amistad en visita que hiciera al país en años posteriores, nos dejó una buena definición de la administración, válida para estudiar sus elementos y comprender su misión. Decía: *“La administración puede definirse como una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr.”* Y precisa: *“Cuando se habla de administración siempre se debe pensar en el hombre.”*

No solo como medio, preconiza, como instrumento, sino como un fin en si mismo y con ello coincide con los más ilustrados tratadistas seguidores de la escuela o corriente humanista, que retomó su singular importancia apenas el pasado siglo, a finales de la Segunda Guerra Mundial, reverdeciendo con nuevos instrumentos los valiosos antecedentes que nos legara Confucio, con reglas precisas sobre el arte de administrar y de dirigir, otros grandes pensadores de la antigüedad. IV siglos antes de Cristo, como una de las virtudes de la democracia en su discurso a los héroes de la Guerra del Peloponeso, Pericles proclamaba: Deber cívico de todo ciudadano es desempeñar honestamente una función pública, siendo así útil a la sociedad, por encima de sus intereses particulares". Ninguna Universidad ni aprendizaje alguno puede engendrar ese sentimiento patriótico y humanitario cuando en el espíritu del ciudadano ausente no se siente ni se aposenta ese noble llamado.

Pero la administración, como ciencia o arte digna de estudio sistémico, había sido, durante siglos, relegada por el empirismo. El mundo andaba despacio. Lo artesanal dominaba la producción y el comercio. Al igual que el buen asador, se creía "el buen administrador nace, no se hace" y abundan para reforzar la idea miles de casos de personas que solo con conocimientos empíricos han sido exitosos administradores, hombres de negocios y hombres públicos, que valiéndose de su inteligencia captan la dinámica de su naturaleza y de entorno, apoyados en las tradiciones, su don de observación y experiencia, aplican recetas y toman sabias y oportunas decisiones, lo que

valida el arte de administrar que solo precisa, para perfeccionarse, del conocimiento científico que nos explica el porqué de las cosas y de los principios normativos que deben orientar la gestión para la aplicación de las técnicas y la implantación de sistemas “racionales de esfuerzo cooperativo”, lo que se logra óptimamente con la investigación y el estudio.

Como lo haría un compositor, un novelista, o un pintor que luego de bosquejar en el papel o en el lienzo las primeras imágenes de su concepción, depurará con las técnicas, el “know how” y las herramientas del trabajo apropiadas lo que le dicta su intelecto cultivado en el área de su especialidad; así el Administrador profesional que conoce de esas técnicas y herramientas pondrá al servicio del país y a disposición de sus gobernantes y dirigentes de cualquier empresa, pública o privada, ese caudal para lograr el máximo de rendimiento y producción con el menor costo posible, económico, financiero o humano.

Federick Taylor, ingeniero enfrascado en el estudio de tiempo y movimiento como una forma de incentivar y mecanizar la producción eficientemente y mejorar los resultados de la empresa con mayor bienestar del trabajador, y su contemporáneo Henry Fayol, desde una misma óptica pero enfocando el problema hacia el estudio de las funciones de la dirección, son sindicalizados como los pioneros de la administración científica moderna, a quienes siguieron toda una vasta legión de seguidores y estudiosos que enriquecieron y renovaron sus teorías y conocimientos, aportando nuevas ideas y concepciones que fueron trasformando el

quehacer administrativo, agrupándose en escuelas o modelos de gestión y pensamientos, no necesariamente excluyentes.

El dinamismo social, las motivaciones del hombre en sociedad, los avances científicos y tecnológicos, le fueron imprimiendo al arte de la administración el carácter de ciencia, ofreciéndole al espíritu investigador, preñado de inquietudes, una tónica dominante que se puso de manifiesto dando énfasis a determinados aspectos o factores del proceso administrativo, ampliando y enriqueciendo su particular estudio.

Mosher y Cimmino, “La Ciencia de la Administración”, nos catapultó al estudio de las Escuelas, a las particularidades de cada una de ellas que con sus valiosos aportes vinieron a ser formativas de la Ciencia de la Administración, avaladas con conocimientos, experimentos e investigaciones científicas y experiencias obtenidas conjuntamente con el estudio de otras disciplinas sociales, y el entorno político -social- económico que matizan la dinámica de su aplicación. Así, en el enfoque de los Cameralistas, que surgen en el siglo XVIII, marcan el carácter de Administración del Estado prusiano en la sistematización del pensamiento mercantilista británico y de los fisiócratas franceses, (período de Federico Guillermo de Prusia y Maria Teresa de Austria.) La Escuela Jurídica, en cambio, (Kelsen, Jellenik, Merkl, Posada) probablemente la más rica en tradiciones, enfatiza la supremacía del derecho. La legitimidad de los actos de Administración. Surge en Europa Continental con el advenimiento del Estado Moderno) y las escuelas de derecho mayormente preocupadas por

preservar los derechos subjetivos contra la ingerencia de los poderes públicos, (Leviatán) procurando un equilibrio deseable entre ambos elementos que sintetizara la creación de un Estado de Derecho.

De esta Escuela, que precede a la Escuela Productivista de Fayol y Taylor, ya señalada, perduran tanto su filosofía igualitarista como el formalismo burocrático, que se vería reforzado precisamente por la Escuela Burocrática, con el sociólogo alemán Max Weber a la cabeza, que se interesó más en el estudio de los hechos concretos de la administración, de su estructura orgánica formal y su dependencia lineal o subordinación jerárquica y el carácter rígido de los procedimientos impregnados de relaciones impersonales basadas en la eficiencia, la uniformidad y una buena dosis de profesionalidad y eficiencia.

En tanto la Concepción Política aborda el tema del estudio de la administración a partir de la primera guerra mundial pretendiendo segregar, en su primera fase, el aparato burocrático de las instancias políticas, como dos parcelas diferentes, aunque íntimamente relacionadas, cuya funciones son, de la primera cumplir y obedecer y de la segunda dar las órdenes e instrucciones y dictar las normas y directrices generales; para luego evolucionar comprendiendo la indisoluble unión y la necesaria cooperación que debe existir entre ambos componentes: la burocracia, como tren administrativo no solo plasma en realidades los programas y proyectos políticos de gobierno, sino que, en contacto más permanente con la cuestión social, contribuye eficazmente a su ordena-



miento, comprensión y propuestas de solución bajo las directrices políticas de quienes ostentan esa responsabilidad.

La gran crisis económica y depresión de los años 29 y 30 en los Estados Unidos, facilitó esa comprensión y dio lugar al New Deal de Roosevelt devolviéndole la confianza a los administradores que, desde el asesinato del Presidente Garfield, ya contaban con una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, cuyos efluvios nos llegaron con la Primera Intervención Militar de los Estados Unidos, decidida bajo la Presidencia de Woodrow Wilson un egresado de la Escuela de Administración de la Universidad de Princetwon, profesor y posterior rector de esa Universidad, quien hizo valiosos aportes en su célebre ensayo Estudio de la Administración Pública, donde define las similitudes y diferencias entre la Administración Pública y la privada, como campos de una misma ciencia.

Pero no fue sino hasta terminada la Segunda Guerra Mundial cuando floreció una novedosa corriente (Escuela Psicosociológica: Mary Parker Follet, Mayers) que fija su atención primordial en el individuo como ser humano, no solo como ente productor de riquezas o ejecutor de órdenes y obediente a unos rígidos esquemas de autoridad y obediencia, concentrando sus estudios e investigaciones en el factor humano visto desde su interior y en correspondencia con los grupos, y medios externos formativos de su conducta ayudados por los avances de la psicología, la sociología y la antropología. A partir de entonces, lo importante viene a ser las relaciones humanas que se dan en el

Cada vez el mundo  
avanza más hacia un  
mayor conocimiento,  
un mayor dominio  
de la ciencia y de la  
técnica, de la  
informática.

contexto del trabajo, y las aptitudes, actitudes o comportamientos personales que determinan el ser humano y sus relaciones con sus semejantes, sus motivaciones, sin descuidar la influencia de los grupos y del entorno social en que se desarrolla la personalidad de cada quien y que repercute en su conducta laboral y social, de manera adversa o favorable, pero siempre perfectible.

El estudio de las Relaciones Humanas y su incidencia en el trabajo devino a ser una experiencia imprescindible en las nuevas formas de gestión, destacándose bajo su predicamento y experimentación, novedosos métodos y técnicas de dirección y supervisión y manejo de personal dejando atrás el autoritarismo o jefatura, teniendo por norte la participación y coordinación, el trabajo en equipo, el liderazgo democrático, como piedra sine qua non para el desarrollo de los recursos humanos y el crecimiento y éxito sostenido de toda empresa, pública, privada o mixta.

La Escuela Finalista, aboga por el fin mismo de la Administración, haciendo acopio de una visión integral, no fragmentada aprovechando los grandes avances logrados por las diferentes escuelas y concepciones. No obstante, el estudio de la Administración y del fenómeno administrativo no termina con ellas. Cada vez el mundo avanza más hacia un mayor conocimiento, un mayor dominio de la ciencia y de la técnica, de la informática. Dejó de ser, con la globalización, “ancho y ajeno”, según la expresión de Ciro Alegría. Cada vez se impone la necesidad de mantener una mentalidad dilatada, internacionalista, abierta a planes de reformas en su conjunto, dada la complejidad de los problemas a



La Administración  
Pública es  
responsable del buen  
manejo de los bienes  
y servicios del  
Estado, hay que  
ponerle atención  
prioritaria con rango  
Constitucional.

resolver que no pueden enfocarse ni resolverse con una visión unilateral ni mutilada.

La obligación del estudioso es explorar y profundizar en los conocimientos adquiridos más allá de las fronteras del pragmatismo o de la intuición, y más allá de un “cientifismo” dogmático, con pretensiones de tener la última palabra, que no alcanza siquiera a abarcar todo el entorno y el contenido de un fenómeno tan rico en variables culturales, políticas, tecnológicas como lo es la administración pública, impredecible en muchas de sus múltiples manifestaciones, particularmente en sociedades democráticas participativas, de orden y libertad.

Porque la Ciencia de la Administración no es absoluta ni se limita sólo a enseñarnos el conocimiento y la aplicación de determinadas herramientas: principios, técnicas y sistemas administrativos, para el mejor uso y aprovechamiento de todos los factores y recursos que intervienen en la praxis administrativa, sino también sus limitaciones y el arte de saberla aplicar, interpretar y adaptar a situaciones propias y particulares de cada momento y de cada país, sin copiarlos, y de reajustar permanentemente sus mecanismos conforme con las circunstancias evolutivas, cambiantes y complejas en que se desenvuelve toda organización, por definición misma, insertada en una intrincada red social de intereses económicos, políticos, comunitarios o particulares con los que interactúa permanentemente y a los que hay que ponerle atención y responder con prontitud y eficacia.

Por ello a la Administración Pública, responsable del buen manejo de los bienes y servicios del Estado, hay que ponerle atención prioritaria con rango Constitucional, abandonando, de una vez por todas, las malas prácticas administrativas, perfeccionando el aparato burocrático estatal para el mejoramiento de su personal y de los servicios públicos y enfrentando con decisión los graves vicios de corrupción e indisciplina que la minan para poder salir airoso del marasmo institucional que nos abrumba y no devenir, finalmente, en un Estado fallido.

---

\* El autor es abogado, especialista en Administración Pública.

### **Bibliografía Consultada:**

*"Introducción a la Administración Pública"*.  
**Raymundo Amaro Guzmán**, Segunda  
Edición. McGraw-Hill, México.

*"Introducción a la Administración Pública"*, **Pedro  
Muñoz Amato**, Tomos I y II, Fondo de Cultura,  
México.

*"La Ciencia de la Administración"*, **Mosher y  
Cimmino**, Edit. ETHEA.

*"Administración Pública"*, **Dwight Waldo**, edit.  
Trillas, México.

*"Principios de la Administración"*, **José Galván  
Escobedo**.

*"Ensayos sobre la Ciencia de la Administración"*, **L.  
Gulich y L. Urwich**, San José Costa Rica.

*"Introducción al Estudio de la Teoría  
Administrativa"*, **Wilburg Jiménez Castro**,  
Fondo de Cultura, México.

*"La Administración Industrial y General"*, **H.  
Farol**, Edit. Ateneo, B. A., Argentina.

*"Principios de Administración Científica"*, **F. Taylor**,  
Edit. Ateneo, B. A., Argentina.

# Fundamentos de la Implantación de una Política Salarial en el Sector Público

**Lic. Frank González\***

## *Introducción*

*El propósito de este documento es aportar las bases para una discusión del tema de la Política Salarial en el Sector Público desde sus múltiples perspectivas, incluyendo el aspecto metodológico y las experiencias resultantes de la aplicación de un Método Específico de Valoración de Cargos. Asimismo, se incluye un conjunto de observaciones y supuestos relevantes para lograr la implementación efectiva de la Escala de Política Salarial, su seguimiento y control.*

*El contenido de esta exposición refleja en forma significativa los esfuerzos y experiencias del Equipo de Mejoramiento de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) de la República Dominicana, en el proceso de diseño, discusión e implantación de una Política Salarial en el Ámbito del Poder Ejecutivo, partiendo de una situación inicial o línea de base caracterizada por insuficiencias de normativas técnicas y legales, considerable discrecionalidad institucional en materia salarial escaso desarrollo de plataformas informáticas que faciliten el procesamiento, la integración y actualización de las informaciones de cargos y salarios.*

*Este documento esta organizado en cuatro capítulos, de los cuales el **Capítulo I** trata del macro y micro ambiente externo, en el cual se inscribe la política salarial, con referencia a los factores legales, políticos, económicos, tecnológicos e institucionales, y a las variables del entorno inmediato de las organizaciones publicas, así como a la identificación y caracterización de los actores institucionales de la Política Salarial; el **Capítulo II** presenta los objetivos y metodología de la Política Salarial y sus puntos de atención, tanto en aspectos metodológicos como de algunas experiencias extraídas de los esfuerzos de implantación, de acuerdo a nuestras vivencias; Por su lado, en el **Capítulo III** expone una síntesis de la importancia y vinculación de la política salarial con el marco macroeconómico, enfatizando el concepto de masa salarial, y sus determinantes, la política salarial y la política de empleo; así como algunos indicadores recomendados, para evaluar la adecuación del gasto salarial Publico y su sostenibilidad.*

*Finalmente, el **Capítulo IV** presenta una recapitulación de todo este documento, los aspectos de experiencias y metodologías, así como la dirección de los avances en materia de política de cargos y salarios e incluye algunas sugerencias a tomar en cuenta en los procesos de implantación y gestión de la política salarial publica.*

## **Capítulo I**

### **1.1. Entorno y Actores Institucionales**

La Política Salarial, siendo una medida de status jerárquico en la institución y también una medida del valor del individuo en la organización, está enmarcada en un entorno general (macroambiente), muy amplio y cambiante, que incluye el conjunto de variables referidas en el Grafico I y en otro entorno inmediato (micro entorno), compuesto por un cúmulo de factores de

impacto directo en la organización, tales como recursos/clientes, proveedores, competidores y reguladores

De la dinámica de estas variables, que no se mueven en la misma dirección ni tienen igual impacto en el sector u organización, surgen oportunidades y obstáculos para la implantación y gestión de la política salarial; no vamos a extendernos en este aspecto porque les corresponde propiamente al ejercicio del plan estratégico de la entidad.

*Un aspecto clave a tomar en cuenta es que, por su característica, las reformas del Sistema Salarial Público generan costos políticos inmediatos y de corto plazo para un gobierno y beneficios a mediano o largo plazo.*

Por otro lado, en el diseño de la política salarial hay que tomar en cuenta sus efectos en individuos y organizaciones, así como los efectos de las acciones de estos actores individuales e institucionales sobre la organización o el nivel de gobierno que se trate. Entre los grupos de actores a tomar en cuenta se incluyen los representantes de empleados, partidos políticos, Poder Legislativo, organismos internacionales, sociedad civil, medios de opinión pública y diferentes instituciones gubernamentales. *Un aspecto clave a tomar en cuenta es que, por su característica, las reformas del Sistema Salarial Público generan costos políticos inmediatos y de corto plazo para un gobierno y beneficios a mediano o largo plazo.* Esta asimetría implica de entrada una desventaja para la propia reforma salarial que debe ser superada con una efectiva estrategia de convencimiento al liderazgo político.

Uno de los esquemas más útil y convenientes para examinar el balance de fuerzas favorables a una política/programa/proyecto, es el mapa de actores institucionales, en el cual cada actor identificado es caracterizado de acuerdo a

su actitud de apoyo o de resistencia, su importancia, sus recursos y sus posibilidades de alianza. De esta forma, los actores referidos en el párrafo anterior, pueden ser examinados conformes a este esquema para determinar qué tanta viabilidad tendría una propuesta de reforma de política salarial y con cuánto apoyo podría contar.

A fin de construir o reforzar la viabilidad de la política o programa propuesto, este mapa de actores es de importancia vital cuando se busca implantar una política salarial para elaborar estrategias de negociación y comunicación con el conjunto de actores. Una vez más, señalamos que es parte del ejercicio estratégico institucional o del nivel público que se trate (gobierno central, gobierno general o sector público consolidado) determinar su balance de fuerzas para promover un proyecto o política de reforma.

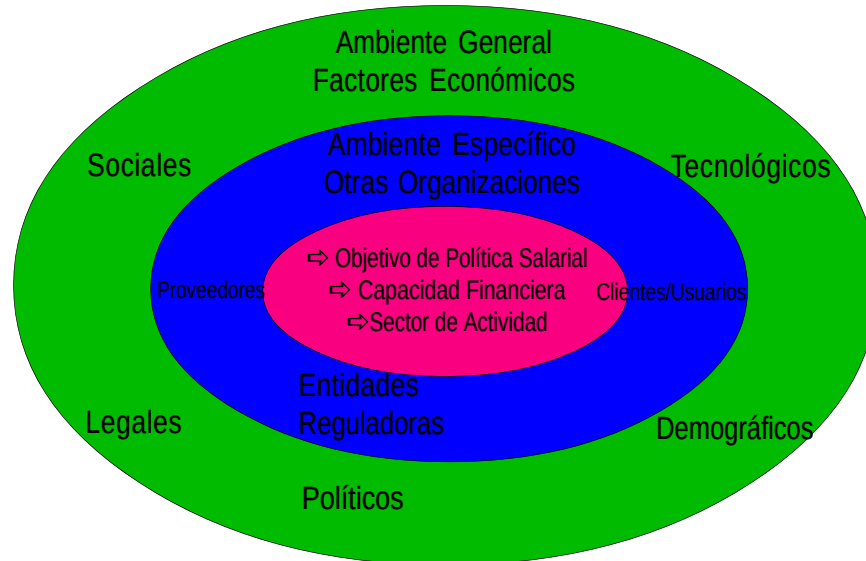
## **Capítulo II**

### **Aspectos Metodológicos de Política Salarial**

#### **2.1 Política Salarial y sus Componentes**

Uno de los aspectos más importantes de la gestión de una organización es la política de salarios. El nivel de salarios es el elemento esencial, tanto en la posición competitiva de la organización en el mercado de trabajo, como en las relaciones de la organización con el personal, por esto las instituciones diseñan la política salarial, que es el conjunto de principios y directrices que reflejan la orientación de la organización en lo relativo a la remuneración de sus empleados. De esta

## 1.2 Macro y Micro Ambiente de Política Salarial



manera, todas las normas y las decisiones sobre cada caso, deberán orientarse por estos principios y directrices.

Una política salarial debe contener como mínimo lo siguiente:

- ☞ Estructura de cargos y salarios: esto es la clasificación de los cargos y las franjas salariales para cada clase de cargos.
- ☞ Salarios de entrada para las diversas clases o categorías salariales. El salario de admisión para empleados debe coincidir con el límite inferior de la clase o categoría salarial. No obstante, cuando el reclutado no cumple en su totalidad los requisitos existidos por el cargo, el salario de admisión podrá

estar por debajo del límite mínimo de de la clase salarial hasta en 10% o 20%, debiendo ajustarse al valor de este límite después de superar el periodo de prueba.

- œ Previsión de reajustes salariales, los cuales pueden ser colectivos o individuales.

En el tema de los reajustes es necesario diferenciar aquellos que recuperan el poder de compra del salario a través de aumento en su valor nominal y aquellos que incrementan el salario real y por consiguiente, expanden el poder de compra, en este último caso se toma en consideración que esta expansión no exceda el aumento en la productividad, a fin de no crear las condiciones para futuras presiones inflacionarias.

## 2.2 Objetivos de la Política Salarial

Los objetivos de la política salarial se sintetizan en el logro de:

- œ El equilibrio interno (o coherencia interna de los salarios) que se alcanza mediante la información interna obtenida a través de la valoración y la clasificación de cargos, basadas en un programa previo de descripción y análisis de cargos. El equilibrio externo (o coherencia externa de los salarios) se alcanza a través de información externa obtenida de la investigación de salarios.

Con el establecimiento y/o mantenimiento de estructuras de salarios equilibradas se logra:

- ☞ Remunerar cada empleado de acuerdo con el valor de cargo que ocupa.
- ☞ Recompensarlo adecuadamente por su desempeño y dedicación
- ☞ Atraer, retener y motivar a los mejores postulantes para los cargos.

### 2.3 Selección y Descripción de Cargos

La evaluación de cargos hace énfasis en la naturaleza y el contenido de los cargos y no en las características de las personas que los ocupan.

El punto de partida para cualquier esquema de evaluación de cargos consiste en obtener información de estos cargos, mediante su análisis, para tomar las decisiones comparativas sobre ellos. *La evaluación de cargos hace énfasis en la naturaleza y el contenido de los cargos y no en las características de las personas que los ocupan.* Por tanto, la evaluación de cargos debe fundamentarse en la información proporcionada por el análisis y las descripciones de cargos.

En términos generales, la descripción de cargos indica las tareas o funciones que desempeña el ocupante de un cargo en tanto que el análisis de cargos es una verificación de los requisitos que dichas tareas o funciones imponen al ocupante. *En otras palabras, cabe preguntarse cuáles son los requisitos físicos e intelectuales que debe tener el empleado para el desempeño adecuado del cargo, cuáles son sus responsabilidades en el cargo y en qué condiciones debe desempeñar el cargo.*

Los cargos a ser valorados deben ser seleccionados siguiendo el criterio de representatividad, es decir cargos que cuentan con descripciones completas y actualizadas, que son representativos de la complejidad del grupo, que son desempeñados por un número importante de empleados,

que tengan funciones estables y cuyos salarios sean reconocidos como razonables y justos.

La experiencia sugiere que cuando se seleccionan cargos comunes representativos, se utiliza la medida estadística de la mediana para escoger los salarios de dichos cargos. No obstante, en situaciones de pocos o un solo cargo (caso de los cargos sectoriales) esa opción no es posible.

## 2.4 Ponderación de Factores

El análisis de cargos se refiere a cuatro áreas de requisitos aplicadas casi siempre a cualquier tipo y grupo de cargo:

- ☞ Requisitos intelectuales
- ☞ Requisitos físicos
- ☞ Responsabilidades Implícitas
- ☞ Condiciones de Trabajo

Cada una de estas áreas está dividida en varios factores, los cuales se describen y se les asignan ponderaciones que reflejan su importancia relativa en el conjunto de factores compensables.

Estas ponderaciones relativas se determinan a través de la jerarquización para ponderación de factores; en este procedimiento no se debe omitir la importancia de una cantidad representativa de respuestas sobre la importancia de cada factor en los cargos representativos. De igual forma, es necesario considerar en el cálculo de las puntuaciones o gradaciones de los factores las progresiones geométricas y aritméticas, las cuales se aplicarán a los diferentes factores en función de las diferencias en

intensidad entre los grados, pero la realidad demuestra que esta pauta no es de mucha ayuda.

Cabe señalar que el peso o importancia relativa de cada factor puede presentar divergencias importantes entre uno y otro nivel o grupo de cargos, obviamente la ponderación relativa del requisito intelectual será mucho mayor a medida que se asciende en la jerarquía de cargos, de ahí la necesidad de establecer varios niveles de cargos con sus factores y ponderaciones correspondientes, sin perder de vista que se obtiene más precisión y homogeneidad con varios niveles de cargos y sus respectivas tablas de factores, pero a la vez esto implica mayor complejidad y costo para el diseño y la administración de la política salarial.

Así, el desafío es alcanzar un balance entre la cantidad de grupos diferenciados (que facilita la precisión de la puntuación de los cargos) y la complejidad y costos de la escala de salarios.

## **2.5 Valoración de Cargos**

La valoración de los cargos representativos es uno de los productos claves para implantar la política salarial. Este proceso de valoración requiere de la organización y capacitación certificada de los Comités de Valoración (CV) y posiblemente de una norma que proporcione el carácter institucional de éstos.

De acuerdo al tamaño y complejidad de la entidad se pueden crear uno o varios CV, integrados por personal del órgano rector, personal institucional de RRHH, del área

administrativa y financiera y en forma rotativa, los responsables de áreas y departamentos. Este personal debe asumir los trabajos de los CV con dedicación de medio tiempo, debido a las extensas jornadas de discusión y análisis.

Algunas experiencias a considerar en relación a los trabajos de Comité de Cargos son las siguientes:

- ☞ Establecer incentivos para el personal institucional y formalizar su integración en los CV.
- ☞ Capacitar y designar el personal suplente para asegurar la continuidad en los trabajos de los CV.
- ☞ Mantener la atención para evitar el efecto de sesgo de puntuaciones originadas por similitudes profesionales de los miembros del Comité con grupos de cargos analizados.
- ☞ No calificar los puestos con puntuaciones a mitad o en el centro de la escala.
- ☞ No confundir la puntuación del puesto con la calificación de la persona que lo ocupa.

## 2.6 Estadísticas Descriptivas

Dado la facilidad ofrecida por los diferentes paquetes estadísticos, es recomendable presentar el resumen estadístico del conjunto de puestos examinados, con medidas de tendencia central, dispersión, rangos y de posicionamiento de los valores salariales. Así se pueden responder interrogantes de los niveles de salarios predominantes por grupos de cargos, de sus valores representativos y

su dispersión relativa y comprobar la regla de 80/20, en términos de una reducida proporción de los salarios (20%) y la mayor proporción del total de éstos (80%).

## 2.7 Análisis de Regresión

La etapa de estimación de la línea de regresión (aquella que minimiza la sumatoria de las desviaciones verticales al cuadrado) requiere del conjunto de valores de los puntos y los salarios de los cargos valorados. Esta parte del proceso de determinación de la escala salarial consiste en la aplicación de los procedimientos estadísticos conocidos. Posiblemente es más beneficioso referir algunos puntos de precaución sugeridos por la experiencia, entre los cuales se incluyen los siguientes:

- ☞ No asumir como dado el cumplimiento de los supuestos de aplicación de método de mínimo cuadrado (sobretudo los supuestos de distribución normal de los residuos y de varianza constante de variable independiente)
- ☞ No omitir los resultados de las pruebas de significancia de los parámetros de la línea de regresión.
- ☞ Tener en cuenta que las variables consideradas podrían estar correlacionadas con una tercera variable.
- ☞ Tomar en cuenta que los resultados de la regresión son el fundamento que será necesario explicar a un gran número de ocupantes de cargos, en términos no técnicos, para convencerlos de la conveniencia del esquema salarial.
- ☞ Ver más allá del significado estadístico y no olvidar que el valor del salario mínimo del sector u organización ana-

lizado define la intersección de línea de regresión.

- ☞ Estar alerta para actualizar los cálculos de la línea de regresión y por consiguiente de la escala salarial cada vez que se presentan nuevos valores fuera del rango de los puntos y salarios de línea de regresión
- ★ Analizar los gráficos que relacionan los residuos con los salarios estimados por la línea de regresión, lo cual ayuda a detectar puntos con desviaciones significativas y puntos de influencias.

## 2.8 Banda de Equidad Salarial Interna

En base a los valores determinados por la ecuación representativa de la relación de salarios vs. puntuación, se fijan límites inferiores y superiores alrededor del salario de tendencia central y así se obtiene una serie de bandas o rangos de equidad salarial interna. La pregunta clave aquí es ¿cuál es la variación recomendable o dispersión para determinar la amplitud de la banda?, la respuesta es que la práctica generalizada recomienda establecer amplitudes de banda de equidad de un 15% a un 20%, pero si se va a implementar una escala partiendo de una situación de gran dispersión, lo que es la realidad cuando predomina la discrecionalidad salarial, se puede establecer un rango de hasta 25% en las bandas de equidad salarial.

Al aplicar los valores de las bandas salariales internas el conjunto de los ocupantes de cargos determina:

- ☞ Cuánto debe ser el incremento para aquellos cargos cuyos salarios son in-

feriores al nivel mínimo tomando en cuenta que los salarios de dichos cargos deben ser llevados hasta el rango de la banda de equidad.

- ☞ Cuánto debe ser el incremento para aquellos cargos cuyos salarios están sobre el nivel máximo, de manera que minimice el número de cargos con salarios por encima del rango normal.
- ☞ Cuánto debe ser el incremento para el gran conjunto de cargos cuyos salarios se encuentran dentro de la banda de equidad.
- ☞Cuál sería el compromiso de recursos presupuestarios, a corto y mediano plazo, necesario para corregir estas distorsiones salariales en forma significativa.

## 2.9 Pautas de Política Salarial

Algunas pautas de política salarial sugeridas por los datos de bandas salariales y por desviaciones por encima y por debajo de los límites normales, son las siguientes:

- ☞ Otorgar ajustes salariales con alta prioridad a todos los cargos subpagados (que están por debajo del límite de su clase o categoría salarial).
- ☞ Aplicar como segunda prioridad, incrementos salariales al conjunto de cargos incluidos en los límites de la banda de equidad, pero ha hacerlo en orden inverso a su desviación en relación a los valores de la línea de tendencia salarial, *así se tiende a reducir la dispersión salarial*.
- ☞ No aumentar aquellos salarios que excedan los límites superiores de su cla-

se o categoría correspondiente (cargos sobrepagados), y proceder a su reducción para adecuarlo a la escala salarial adoptada, *cada vez que se produzcan rotaciones en estos cargos y fijar un plazo razonable de 1 a 2 años para corregir mediante una ley las distorsiones salariales que pudiesen existir.*

La experiencia parece sugerir que un factor crítico para la aplicación exitosa de la escala de política salarial *es evitar que se utilicen conceptos relacionados con los gastos de representación, viáticos, sobresueldo y otros incentivos para disfrazar pagos salariales. Si esto ocurre, estas partidas de cuasi-salarios terminarán siendo una vía de escape que neutraliza el control y ordenamiento buscado con la política salarial, y peor aun, destruye la credibilidad en los esfuerzos de ordenamiento salarial en el sector público.*

## **2.10 Investigación Salarial**

Es necesario enfatizar que estas pautas anteriores solo contemplan la perspectiva del conjunto de organizaciones del ámbito seleccionado (por ejemplo el Poder Ejecutivo) y que idealmente debe considerarse la investigación salarial externa, a fin de asegurar la equidad externa de una estructura salarial. Pero esto conlleva la identificación de los cargos de referencia.

Los cargos de referencia son los elegidos para representar el mercado y la estructura salarial de la organización o el sector. Es decir, que estos cargos son una muestra del mercado de salarios externo y de la estructura interna de salarios. Deben seleccionarse con mucho cuidado para permitir comparaciones claras y adecuadas en el mercado.

### **2.11 Actualización y Seguimiento de la Política Salarial**

El sistema de valoración de cargos y sus componentes deben ser actualizados. Para mantener su validez:

- ☞ Las estructuras institucionales deben responder a las misiones, los procesos, objetivos y metas de las mismas. En consecuencia, como ejercicio previo, la elaboración de presupuestos anuales deben ser revisadas, actualizadas y aprobadas por la ONAP, a fin de anejar esta información a los anteproyectos de propuestas. En el caso de República Dominicana, los artículos 31 y 35 de la Ley de Presupuesto Público, requieren la presentación de la estructura de cargos y los organigramas aprobados por la ONAP para cada anteproyecto de presupuesto institucional.
- ☞ Las descripciones de cargos, deben ser actualizadas por lo menos una vez al año, o cuando se produzcan cambios que afecten su contenido.
- ☞ Las ecuaciones y las bandas de equidad interna de las instituciones deben ser utilizadas para guiar los incrementos salariales, tomando en cuenta el objetivo de llevar y mantener los salarios dentro de los rangos de la escala salarial.
- ☞ A seguida de cada incremento salarial, las ecuaciones de tendencia central y bandas de equidad deben ser recalculadas.

### **2.12 Frontera de Política Salarial**

En este título nos vamos a referir a dos tendencias de política salarial que avanzan

rápidamente, ayudados por la competencia y la globalización en el mercado corporativo, pero que están ganando terreno en el sector público, estos son: el salario variable y el pago por competencias.

Es así como observamos que muchas organizaciones están implementando nuevos sistemas de remuneración orientados hacia el desempeño, y abandonando los métodos tradicionales de remuneración fija. Los nuevos sistemas incluyen planes de remuneración flexible, de acuerdo con la consecución de metas y objetivos establecidos, así como remuneración por equipos. Este giro, reforzando el componente variable del salario, tendrá consecuencias importantes en los demás subsistemas de RRHH y lo más importante, en el desempeño del personal.

La condición fundamental para la implementación de remuneración variable es que se tenga una estructura de cargos y salarios que sirva de base al sistema. Además se requieren otras condiciones como las siguientes:

- ☞ La planeación estratégica de la empresa, debe estar orientada hacia una administración por objetivos (APO) con amplia participación.
- ☞ Los empleados crean los objetivos, los desarrollan y los trabajan.
- ☞ Los objetivos se dirigen a los aspectos críticos de éxitos de las instituciones.

Por otro lado, el pago por competencias, en lugar de centrarse en el valor relativo de cada cargo para la organización, se preocupa por el valor que cada persona puede agregar

a la misma. Desde esta nueva perspectiva, las personas son remuneradas de acuerdo con el grado de conocimientos, habilidades y comportamientos específicos que ofrezcan y aporten beneficios a su organización. Cuanto más competencias posean las personas, serán mejor remuneradas.

### **Capítulo III**

#### **3.1. Consistencia Macroeconómica de la Política Salarial**

La política salarial y la política de empleo gubernamental, son los principales determinantes de la masa salarial pública; los macroeconomistas generalmente, desde su perspectiva de análisis de los agregados, están interesados en el tamaño y crecimiento relativo de la Masa Salarial Pública (MSP) referenciada al PIB, al gasto público no financiero, y en su evolución de corto y mediano plazo, a fin de que no se constituya en una fuente de déficit en las finanzas públicas y de presión inflacionaria, o que reduzca flexibilidad al gasto público.

De igual forma, el analista macroeconómico también enfoca su atención en la proporción de empleados públicos sobre la población total y en el por ciento del empleo público respecto al total de empleo de la economía, así como también en la comparación del salario público medio y el PIB per cápita, para tener un indicador de la medida en que el salario público medio guarda relación con el nivel de vida.

Este conjunto de variables e indicadores demuestran las repercusiones a nivel macro de la política laboral pública (política de

salario y política de empleo) y demuestran además que las restricciones macro sobre la demanda agregada y el gasto público, así como las metas fiscales, se traducen en limitaciones reales para la política salarial. Entendida esta interacción, es evidente la relevancia de las políticas de empleo y salario desde la perspectiva macroeconómica.

Pero aunque haya sistemas públicos efectivos de políticas salariales, de gestión de empleos (un supuesto), así como de diseño y ejecución de políticas macro, persiste un vacío de instrumentos de coordinación y control entre estos niveles, que han impedido alcanzar la necesaria consistencia y visibilidad económica de la política salarial. El resultado final es que se imponen las metas macro, sacrificando los objetivos de política salarial, lo que repercute negativamente en la credibilidad en los órganos centrales de la función pública.

En consecuencia, los diseñadores y los gestores de políticas salariales y similares están obligados a mirar en dos frentes, la eficacia de la política salarial y su factibilidad económica.

### **3.2 Sostenibilidad de la Política Salarial**

Partiendo del contenido de la sección anterior y de las principales interrelaciones de las políticas gubernamentales de empleo y salarios, se desprende que es necesario conciliar y proporcionar coherencia de estas con la dimensión fiscal y macroeconómica.

☞ En nuestra experiencia, “El Puente” de las dimensiones macro y micro de la

política salarial pública (PSP) esta integrado por: El presupuesto plurianual del sector público que contiene una estructura presupuestaria del gasto de corto y mediano aprobada por el Consejo de Gobierno o el Gabinete y cuyas prioridades se fundamentan en el Plan Estratégico institucional y Plan Plurianual del Sector Público.

- cs El marco financiero del presupuesto plurianual que define la trayectoria de gasto público sostenible (gasto corriente y de capital), de acuerdo a la programación financiera del sector público y los principales supuestos y objetivos de los sectores públicos, real, monetario y externo.
- cs El presupuesto de Recursos Humanos de corto y mediano plazo, elaborado en el marco del plan estratégico institucional con previsiones mes de personal, ajustes salariales, políticas de promoción, incentivos y capacitación, resultante de las metas de productos y servicios que entregarán las instituciones públicas a la población.

De esta forma se tendría un plan institucional que expresado en el área de RRHH contiene las prioridades de políticas y previsiones de las entidades ejecutoras, en el marco de la política del órgano central de la función pública. Y por otro lado, el gasto institucional consolidado de RRHH a corto y mediano plazo, validado en términos de su viabilidad y sostenibilidad económica en la perspectiva de los escenarios macroeconómicos más probables.

El mayor desafío para la integración de este “triángulo de consistencia” no es el

diseño, la capacitación y operación de estos instrumentos, mas bien son las divergencias de objetivos políticos, las diferencias de formación profesional y experiencias y las rivalidades institucionales.

Algunas experiencias, tales como las de Chile y España han demostrado ser exitosas integrando a alto nivel a los responsables de la función publica con el Ministerio de Hacienda sin requerir éstos instrumentos de consistencia macro, pero en ambos casos sobresale el liderazgo y fortaleza del Ministerio de Hacienda.

#### **Capítulo IV**

##### **Recapitulación**

Hemos tratado el proceso de elaboración y algunas experiencias de implantación de la política salarial desde la perspectiva general (partiendo del macro entorno y el micro entorno), y sus actores institucionales; también enfocamos aspectos específicos relativos a la metodologías de levantamientos, descripción, análisis y valoración de cargos, para luego presentar experiencias relevantes que puedan ayudar a establecer guías de política salarial, en situaciones de transición hacia una situación de ordenamiento salarial, sin menospreciar los riesgos de pérdida de credibilidad, si estas normas de política son eludidas o escasamente cumplidas.

El punto de conclusión más relevante sobre la metodología de Política Salarial es no perder de vista los grandes objetivos o el bosque por mirar hacia el árbol, o sea, no perder tiempo y esfuerzo en detalles de

metodologías complejas y a su vez dedicarle poco esfuerzo y tiempo a las grandes decisiones y a los grandes objetivos de la política salarial y a su integración en la estrategia de crecimiento institucional y en el marco de política fiscal y macroeconómica, para asegurar su financiamiento sostenido.

De igual forma, nos referimos a las nuevas fronteras en la política y la gestión salarial, la que tiende a distanciarse del enfoque fundamentado en el puesto y valorar el potencial de contribuciones individuales al logro de los objetivos organizacionales. Asimismo, cada vez adquiere más importancia el componente variable del salario, apoyado en los avances de la gestión por resultados. Todas estas innovaciones son pruebas inequívocas de una acelerada dinámica de cambios simultáneos en el ambiente externo y en las organizaciones públicas y privadas.

El gran desafío presente para los diseñadores y gestores de política salarial, es insertar la misma en el marco organizacional de forma articulada con la estrategia y el complejo e incierto entorno, siempre teniendo presente que al igual que cualquier función clave de una organización, la política salarial debe aportar valor agregado, ya sea directa o indirectamente.

Posiblemente, el eslabón olvidado por los diseñadores y gestores de política salarial y de empleos en el sector público es su vinculación obligatoria y sistémica con el marco macroeconómico y fiscal de un país, y al olvidar esto, inevitablemente se condenan estas políticas de retribución al fracaso por



su desconexión con los recursos económicos necesarios para financiarlas.

La respuesta a esta falla de sincronización de la política salarial con su marco macroeconómico y fiscal de corto y mediano plazo, es la implantación de presupuestos públicos plurianual, marco financiero del presupuesto público y presupuestos institucionales de RRHH. Sin embargo, hay que reconocer la complejidad de coordinación institucional que implican estos múltiples instrumentos, así como su control apropiado por el alto nivel de decisión gubernamental.

---

\* El autor es economista, Consultor de la ONAP en Política Salarial.

Algunas Características  
Significativas del Régimen de  
Funcionarios Ejecutivos en el  
Sistema Nacional de la  
Profesión Administrativa de la  
Administración Pública  
Federal Argentina

Lic. Eduardo Salas\*

## **LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN LA CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Sería largo y tedioso reseñar en un artículo de esta extensión, el interesante y rico debate acerca del debido diseño e implantación de regímenes para el encuadramiento laboral del personal funcionario en cargos de elevada jerarquía administrativa.

Con ello nos referimos a quiénes, siendo funcionarios de carrera bajo el régimen de estabilidad, ocupan cargos permanentes con designaciones basadas en los principios del mérito y no de la confianza política (popular o por delegación de ésta) para desempeñar altos cargos de la Administración Pública en estrecha o directa dependencia de las usualmente denominadas “autoridades superiores” o “políticas”.

Conocida ampliamente es la Carta Iberoamericana en estas cuestiones. Pero vale la pena reseñar, aunque sea someramente, las principales características que dicha Carta proyecta para la así denominada “Función Directiva” con el fin de facilitar posteriormente, una ponderación del grado de acercamiento del régimen analizado a esas características.

Así, del numeral 53 de la Carta merece enfocarse la atención sobre dos aportes:

A.- “La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas

públicos contemporáneos”, expresión contundente sobre la trascendencia del tema no sólo en términos puramente administrativos sino en función de la contribución que ella hace a la gobernanza democrática y al desarrollo equitativo de nuestros países.

B.- La definición del ámbito abarcado como “Segmentos de cargos de dirección inmediatamente subordinados al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria.”

Sobre estos aportes, la Carta define ciertos estándares necesarios y genéricos cuya síntesis se detalla a continuación:

1.-Se requiere establecer una esfera de delegación de materias y decisiones en las que estos funcionarios puedan aplicar la discrecionalidad directiva correspondiente. Ello supone regulaciones para determinar qué cargos están comprendidos, como distintos a los cargos políticos y a los cargos burocráticos “ordinarios” (cfr. numeral 55).

2.-Es fundamento correlativo para ello, al menos, “un conjunto de valores comunes de referencia”. Los específicos a esta función hacen a la eficiencia en el manejo de los recursos públicos y a la creación del mayor valor público posible.

3.-Tal delegación comporta su correlato de responsabilidad directiva mediante sistemas eficaces de control y rendición de

cuentas (por resultados) según numerales 54 b y 56, tercer acápite. Consecuentemente con esa evaluación se requiere contar con:

3.1.-Premios y sanciones consecuentes, entre los que resalta lo señalado en el punto siguiente, pero también una política de compensaciones y de promoción profesional consecuentes.

3.2.-Reglas que aseguren permanencia en el cargo según resultados pero también protegido de las destituciones arbitrarias.

4.-En lo tocante a su operatoria concreta, el régimen debe contar con:

4.1.-Procedimientos de definición y de acreditación fehacientes de las competencias laborales específicas que permitan constatar idoneidad (numeral 56, primer acápite).

4.2.-Reglas de acceso a los cargos, sea de personas procedentes del funcionariado ordinario o del sector privado (cfr. numeral 55), basadas en los principios de mérito y capacidad combinados con “el nivel de confianza requerido en cada caso por la naturaleza de la función” (numeral 56, segundo acápite).

5.-Finalmente, la Carta deja abierta la posibilidad de fijar estas regulaciones en un estatuto propio o formando parte diferenciada del cuerpo general normativo de la función pública (numeral 53). En lo que sí exige es que la garantía de su profesionalidad precisa regulaciones específicas (numeral 55).

En este marco, cabe entonces presentar el diseño y la evolución del régimen de

funciones ejecutivas de la Administración Pública Federal Argentina, para luego ensayar proyectar enseñanzas y eventuales mejoras.

Previo a ello, y para ilustrar cómo estas ideas van permeando en diversas realidades administrativas más recientes, permítase una referencia más a la experiencia de un país, por cierto siempre inspirador en nuestra región<sup>1</sup>.

Así puede citarse, como antecedente importante de este reconocimiento peculiar de la función directiva, con estrecha relación con la Carta pero especialmente por sus evidentes lazos de hermandad con nuestros países, a la recientemente sancionada Ley N° 7 del pasado 12 de Abril de 2.007 consagrando el Estatuto Básico del Empleado Público en España.

En dicha Ley se regula "...la nueva figura del personal directivo. Este último está llamado a constituir en el futuro un factor decisivo de modernización administrativa, puesto que su gestión profesional se somete a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos. Aunque por fortuna, no han faltado en nuestras administraciones funcionarios y otros servidores públicos dotados de capacidad y formación directiva, conviene avanzar decididamente en el reconocimiento legal de esta clase de personal, como ya

---

<sup>1</sup> Por caso, el trabajo titulado "Una nueva Gestión Pública para América Latina" - CLAD - Caracas, Venezuela, 1998, o, por ejemplo, la más reciente aprobación del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile mediante Ley N° 19.882 del 23 de junio de 2003.



sucede en la mayoría de los países vecinos”, tal como se manifiesta en la exposición de motivo (ver párrafo 16).

Tal figura es objeto de específica regulación en el artículo 13 de la Ley, facultando a los distintos niveles de las Administraciones Públicas a establecer “...el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición...” sobre la base de ciertos principios que se fijan en cuatro incisos.

Entre ellos, la referencia al ejercicio de funciones directivas “profesionales” para cuya cobertura deberá proceder mediante designaciones basadas en el mérito, capacidad e idoneidad “...mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.”

Este personal será evaluado según la eficacia y eficiencia de su gestión, por ser responsable de obtener resultados sobre la base de objetivos fijados.

Finalmente se los excluye del ámbito y del sometimiento a la negociación colectiva y, en el supuesto de mantener un régimen laboral común, deberán estar bajo la relación especial de alta dirección.

La contundencia de esta declaración normativa es evidente, motivo por el cual vale la pena registrar estas características básicas para el diseño y aplicación de regímenes que, a tales efectos, se decida emprender.

## **ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN DE FUNCIONES EJECUTIVAS EN EL SISTEMA NACIONAL DE LA PROFESIÓN ADMINISTRATIVA**

Con fecha 27 de mayo de 1.991, el Poder Ejecutivo Nacional sancionaba los Decretos Nros. 993 y 994, mediante los cuales se aprobaba el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (en adelante, SINAPA) y, con él, el primer Nomenclador de cargos con “funciones ejecutivas”. Se iniciaba con ello una política muy clara relacionada con la reestructuración del personal burocrático de la Administración Central y de buena parte de la Administración Descentralizada dependiente del Poder Ejecutivo Nacional<sup>2</sup>.

Veremos en primer lugar ciertas características estructurales de los puestos de trabajo abarcados. La instrumentación de un Nomenclador de cargos críticos con Funciones Ejecutivas supone la reserva de determinados puestos directivos de alto nivel administrativo para su cobertura por parte del personal de la Administración o del público en general<sup>3</sup>.

Cabe entonces consignar una primera característica importante cual es la

---

2. El lector debe recordar la fórmula federal adoptada por el Gobierno de la República Argentina. De allí que la organización de las Administraciones Públicas provinciales y municipales escapan a la legislación nacional.

3. Véase en el SINAPA su “ARTICULO 5º *El agente, con independencia de su ubicación escalafonaria, podrá acceder al ejercicio de funciones “ejecutivas”, a través de los sistemas de selección establecidos en el Título III y previo cumplimiento de los requisitos generales del nivel escalafonario asignado a la función y de los específicos que se prevean en la convocatoria respectiva.*” También su “ARTICULO 6º *La carrera del agente será la resultante del progreso en su ubicación escalafonaria, mediante la promoción a los distintos niveles y grados y el acceso a las funciones que sean tipificadas como “ejecutivas” en los términos del presente. En todos los casos, se hará con sujeción a los sistemas de selección y procedimientos de evaluación del desempeño establecidos en los títulos pertinentes del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa.*” (Subrayado no original)



definición enumerativa de los puestos directivos a comprender por el nuevo régimen.

En efecto, desde la cima del Poder Ejecutivo a cargo de un Presidente de la Nación (y su consecuente Vicepresidente), se desgrana un orden jerárquico formado por un nivel ministerial, un nivel de Secretarios de Estado y otro de Subsecretarios de Estado conformando la esfera de las llamadas autoridades políticas o superiores<sup>4</sup>.

Por debajo de ellos, se despliegan las Direcciones Nacionales o Generales, las Direcciones, Coordinaciones, Departamentos y otros niveles administrativos inferiores (Divisiones, Secciones, etc.) La amplia mayoría de ellas, en especial ambos niveles de Direcciones, suele tener carácter escalafonario y por lo tanto, destino laboral para el funcionariado permanente.

El régimen de funciones ejecutivas comenzó contemplando las Direcciones Nacionales o Generales hasta llegar a cubrir unidades organizativas inferiores pero complejas como Coordinaciones o Departamentos, con dotaciones de personal muy numerosas, o funciones fuertemente trascendentes por sus responsabilidades y acciones complejas.

La normativa define como función ejecutiva “a aquéllas correspondientes a cargos de conducción de sectores con

---

4. Los titulares individuales o colegiados de las entidades descentralizadas suelen tener asociados rangos y/o jerarquías equivalentes a dicho orden de autoridades superiores.

incidencia en la gestión de políticas públicas o que presten servicios esenciales para la comunidad, o bien que tengan alta incidencia sobre el manejo de los recursos presupuestarios de la jurisdicción o alto grado de participación en la reforma del Estado. Asimismo se considerarán como “ejecutivas” las funciones que involucren el control de unidades organizativas de nivel inferior a Departamento o equivalente.”

Esta amplitud conceptual requiere precisión mediante resoluciones conjuntas de los titulares de la Secretaría de Hacienda y de la Subsecretaría de la Gestión Pública<sup>5</sup>, incorporando los distintos puestos directivos a un Nomenclador de Funciones Ejecutivas o de Cargos Críticos.

Esos puestos directivos deben estar creados mediante Decreto en las estructuras organizativas de los Ministerios o entidades descentralizadas, y en los que se fija la responsabilidad principal de cada uno así como las acciones que les compete ejecutar. Es decir, el espacio en el que se ejercerán las responsabilidades y las acciones productoras de los resultados fijados.

Como éstas no son iguales o equivalentes, el régimen prevé que se asignen a cada puesto ejecutivo un “nivel de criticidad” en una escala de CINCO (5)

---

<sup>5</sup> La Secretaría depende del Ministerio de Economía y Producción y la Subsecretaría, órgano rector del SINAPA como autoridad de aplicación, de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Cabe anotar al lector que en algunas pocas circunstancias el P.E.N. incorporó por Decreto a determinados puestos de trabajo en el Nomenclador.



niveles nominados desde el I al V. Ese nivel de criticidad refleja complejidad, autonomía y responsabilidades diferentes y, consecuentemente, prescribe niveles retributivos diferenciados.

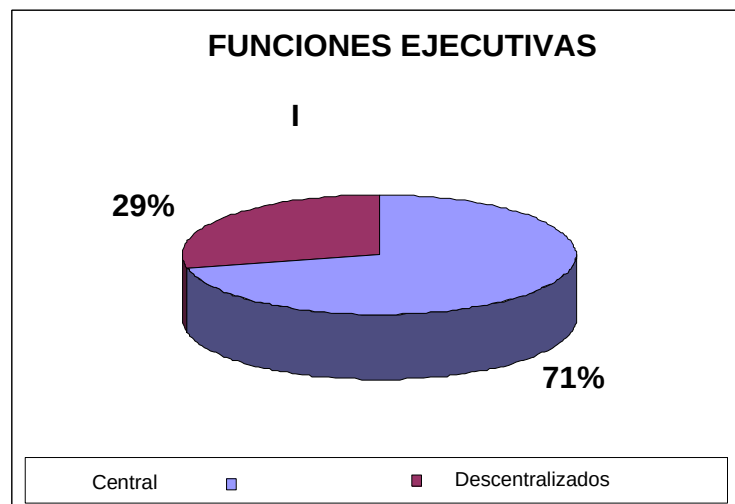
Asimismo, como esos puestos de trabajo son escalafonarios deben tener su respaldo financiero mediante el correspondiente “cargo presupuestario”. Atento a la elevada dosis de responsabilidad, esos puestos de trabajo tienen cargos presupuestarios y niveles escalafonarios ubicados en los tres niveles máximos (A, B, ó excepcionalmente C) que prevé el SINAPA<sup>6</sup>.

De esta forma, es usual que las Direcciones Nacionales o Gerenciales se correspondan con cargos presupuestarios de nivel escalafonario A y nivel de criticidad I ó II; que las Direcciones puedan estar asociadas con niveles A ó B y niveles II y III, y así sucesivamente.

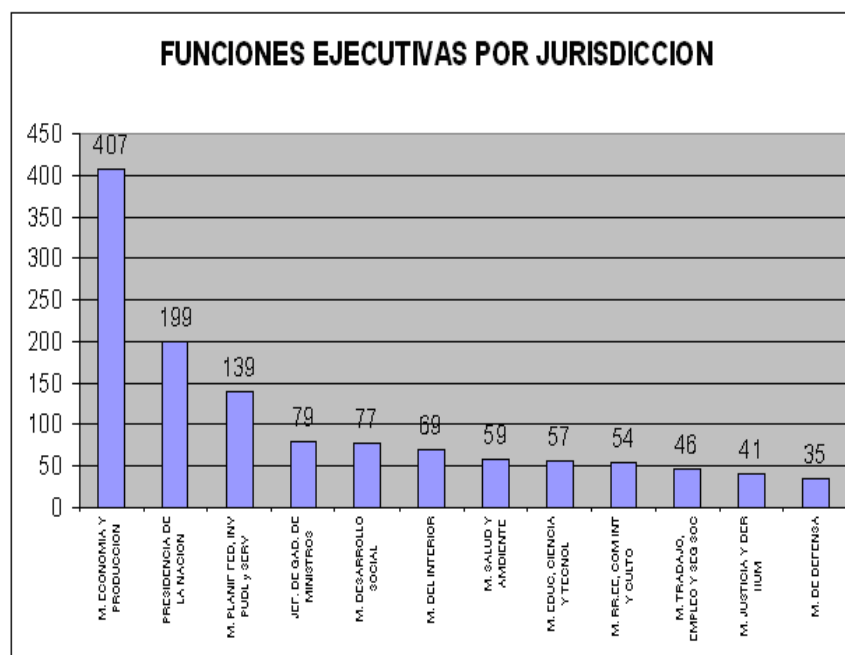
A título de ilustración, al 30 de abril de 2006<sup>7</sup> se registraban 1.262 cargos incluidos en dicho Nomenclador, pudiéndose observar que la Administración Central concentra la mayor cantidad con un 71% (901).

<sup>6</sup>. En el SINAPA todos los puestos de trabajo son ponderados y ubicados en una escala descendente de solo SEIS (6) niveles escalafonarios asociados a sus correspondientes asignaciones básicas retributivas.

<sup>7</sup>. Consultar INFORME ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS CARGOS INCLUIDOS EN EL NOMENCLADOR DE FUNCIONES EJECUTIVAS DEL SISTEMA NACIONAL DE LA PROFESIÓN ADMINISTRATIVA Y DE LOS FUNCIONARIOS DESIGNADOS AL 30 DE ABRIL DE 2006. – Oficina Nacional de Empleo Público- Oficina Nacional de Innovación de Gestión- Subsecretaría de Gestión Pública- Buenos Aires- 2006. Los cuadros y gráficos que se presentan en este artículo corresponden a este informe..



Por jurisdicción se observan fuertes disparidades.



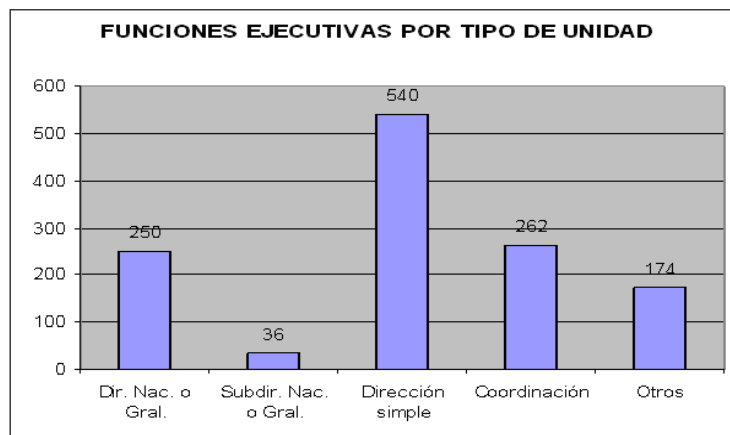
El próximo cuadro ilustra la distribución por Tipo de Unidad y Nivel de Criticidad en el total de la Administración Pública Nacional.

**FUNCIONES EJECUTIVAS POR TIPO DE UNIDAD  
ORGANIZATIVA Y NIVEL DE CRITICIDAD – 2006**

| Tipo de Unidad | Nivel I       |           | Nivel II      |           | Nivel III     |           | Nivel VI      |           | Nivel V       |           | TOTALES       |            |
|----------------|---------------|-----------|---------------|-----------|---------------|-----------|---------------|-----------|---------------|-----------|---------------|------------|
|                | Canti-<br>dad | %         | Canti-<br>dad | %         | Canti-<br>dad | %         | Canti-<br>dad | %         | Canti-<br>dad | %         | Canti-<br>dad | %          |
| Sustantiva     | 88            | 12        | 151           | 20        | 276           | 36        | 155           | 20        | 91            | 12        | 761           | 60         |
| Apoyo          | 34            | 8         | 65            | 16        | 142           | 34        | 123           | 29        | 54            | 13        | 418           | 33         |
| Control        | 1             | 1         | 12            | 14        | 30            | 36        | 32            | 39        | 8             | 10        | 83            | 7          |
| <b>TOTAL</b>   | <b>123</b>    | <b>10</b> | <b>228</b>    | <b>18</b> | <b>448</b>    | <b>35</b> | <b>310</b>    | <b>25</b> | <b>153</b>    | <b>12</b> | <b>1,262</b>  | <b>100</b> |

La distribución de las Funciones Ejecutivas según su jerarquía administrativa (Dirección Nacional, General, Dirección, etc.) registra que:

- El 20% (250 cargos) corresponde a Direcciones Nacionales / Generales o equivalentes, más un 3% (36 cargos) a Subdirecciones.
- Otro 43% (540 cargos) corresponde a las Direcciones Simples o unidades equivalentes.
- Un 21% (262 cargos) a Coordinaciones; y,
- Un 14% (174 cargos) a Otras Unidades que constituyen aperturas de Direcciones Simples.



## **CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN DEL PERSONAL EJECUTIVO**

Habiéndose analizado en la Sección precedente las características que definen el ámbito organizativo en el que se inscriben los cargos o puestos de trabajo, permítase ahora analizar las regulaciones que configuran el régimen laboral del personal respectivo. Es este aspecto el más relevante por el cúmulo de innovaciones introducidas en el más tradicional régimen del empleo público federal argentino.

En este régimen conviven colectivos laborales sujetos a ley de empleo publico (típicamente la Ley N° 25.164) con otros sujetos a la legislación laboral común (Ley N° 20.744). El personal del SINAPA se encuadra entre los primeros.

A su vez, esos distintos colectivos laborales pueden estar o no habilitados a negociar colectivamente sus condiciones de trabajo. En caso de que lo estén pueden hacerlo bajo un régimen de negociación colectivo específico para la Administración Pública (Ley N° 24.185), pero otros quedaron habilitados para hacerlo mediante la legislación aplicable al sector privado (Ley N° 14.250). En el caso del personal del SINAPA, pueden negociar bajo la Ley N° 24.185.

Como consecuencia de esta Ley, se han firmado dos Convenios Colectivos de Trabajo Generales para toda la Administración Pública Nacional. Actualmente se encuentra vigente el segundo, aprobado mediante Decreto N°



214/2006 que, en su carácter de Convenio Marco o General, se aplica también al personal del SINAPA<sup>8</sup>.

En síntesis, al personal del SINAPA, y por lo tanto a los funcionarios ejecutivos, se les aplica la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional N° 25.164 y su decreto reglamentario, el Convenio Colectivo de Trabajo General, Decreto N° 214/06 y su propio régimen escalafonario y de carrera administrativa (Decreto N° 993/91) así como la normativa complementaria de este último.

La mención detallada de estas regulaciones guarda relación con los derechos y los deberes consecuentes que configuran el andamiaje institucional formal del régimen del personal con funciones ejecutivas. Véanse entonces las principales cuestiones al respecto.

### **ACCESO A LAS FUNCIONES EJECUTIVAS**

El acceso ordinario está previsto mediante convocatoria abierta al público<sup>9</sup>. Se prevé un régimen de acreditación de la idoneidad administrado por un Comité de Selección. Este se conforma con CINCO (5) integrantes designados por resolución

<sup>8</sup>. A la fecha de este artículo, se encuentra en pleno curso de negociación el Convenio Colectivo de Trabajo específico para el personal del SINAPA.

<sup>9</sup>. Anexo I del Decreto N° 993/91 (t.o. 1995)-

“ARTICULO 35.- La cobertura de cargos incluidos en el Nomenclador de Funciones Ejecutivas con asignación de Niveles I a V inclusive, se hará por el sistema de selección establecido en el presente capítulo.

Podrán ser convocados todos los postulantes procedentes de los ámbitos público y privado que acrediten las condiciones exigidas.”

conjunta entre los titulares de la Subsecretaría de la Gestión Pública y del Ministerio o entidad descentralizada del que depende el cargo en cuestión (cfr. artículo 38 del SINAPA).

No puede haber más del 60% de integrantes de un mismo sexo y deben proceder, al menos parcialmente, de academias nacionales, consejos, colegios o asociaciones profesionales, o ser especialistas de reconocido prestigio pertenecientes o no, a universidades o centros de investigación nacionales o extranjeros, afines a la especialidad requerida. Tampoco puede estar integrado exclusivamente por personal del Ministerio o de la entidad descentralizada en la que se encuentre la vacante (cfr. Artículos 59, 62 y 64 del Anexo I del Decreto N° 214/06).

El proceso selector se desenvuelve bajo los principios clásicos en el régimen de mérito y ello puede ser, además, vigilado mediante veedores de las asociaciones sindicales signatarias del Convenio Colectivo, del Consejo Nacional de la Mujer y del Ministerio de Trabajo en nombre de la Comisión Nacional de Personas con Discapacidad para asegurar consecuentemente el respeto a la igualdad de trato y de oportunidades (cfr. Artículos 57, 60 y 63 del Anexo I del Decreto N° 214/06)

Sin embargo el proceso selector no está reglado en etapas predeterminadas dejando librado al Comité de Selección la definición de las mismas, de las pruebas y las metodologías a aplicar para mejor apreciar

las competencias laborales de los postulantes<sup>10</sup>.

El proceso selector culmina con la elevación de una terna de candidatos al titular de la jurisdicción o entidad descentralizada, quién podrá designar o postular la designación, según corresponda, de cualquiera de los tres ternados (cfr. Artículo 61 del Anexo I Del Decreto N° 993/01) Asimismo, conserva la facultad de declarar desierto el proceso o de rechazar la terna y solicitar la búsqueda de una nueva<sup>11</sup>.

## **DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA**

Habiendo sido designado el postulante ternado, éste pasa a ejercer la titularidad del puesto directivo. Dos características merecen señalarse en esta cuestión:

10. Anexo I del Decreto N° 993/91 (t.o. 1995) "ARTICULO 39.-El Comité de Selección tendrá las siguientes atribuciones:

a) Identificar a los candidatos que reúnan los requisitos para cubrir el cargo vacante.  
b) Establecer la metodología a desarrollar para la evaluación de los postulantes identificados, determinando los contenidos de las pruebas de selección y demás procedimientos a aplicar.  
c) Meritar los antecedentes de los candidatos y los resultados de la evaluación practicada.  
d) Proponer a la autoridad competente para efectuar designaciones, la terna de candidatos seleccionados.  
ARTICULO 40.-El Comité de Selección juntamente con la autoridad competente del área respectiva, determinarán el perfil requerido para el cargo con función "ejecutiva" de que se trate y las prioridades para su gestión, definido lo cual se procederá a la identificación y evaluación de los candidatos en condiciones de cubrirlo. La evaluación antedicha podrá incluir estudio de antecedentes, entrevistas u otros procedimientos que el Comité considere de utilidad adoptar.

ARTICULO 41.-A los fines de identificar los candidatos que oportunamente propondrá, el Comité de Selección podrá solicitar la colaboración de firmas especializadas en búsqueda y selección de personal, realizar convocatorias por medios de prensa o cualquier otro procedimiento que considere adecuado a tal efecto."

11. Anexo I del Decreto N° 993/91 (t.o. 1995) "ARTICULO 42.-La autoridad competente del área a la que corresponda la función a cubrir, podrá seleccionar al candidato entre los integrantes de la terna elevada. En caso de que la citada autoridad entendiéndose que ninguno de los preseleccionados cubre acabadamente el perfil requerido, estará habilitada para, previo informe fundado, declarar desierto el llamado y realizar una nueva convocatoria."

a.-tendrá derecho a permanecer en esa titularidad y en su ejercicio por al menos CINCO (5) años contados desde su designación, excepto que se produjeran las causales de cese que se describen mas adelante. El SINAPA prevé que esa estabilidad en el ejercicio de la función deba ser prolongada por otros DOS (2) años adicionales cuando el interesado de haber obtenido DOS (2) calificaciones excelentes por su desempeño laboral correspondiente a los últimos dos años del lustro señalado<sup>12</sup>.

b.-el postulante que no fuera funcionario de carrera adquiere esta condición transcurrido de manera satisfactoria el período de prueba de DOCE (12) meses de servicios efectivos establecido por la Ley N° 25.164 para cualquier funcionario y se posesiona del cargo presupuestario del nivel escalafonario asignado a la función ejecutiva a la que haya accedido.

Es decir, se adquiere o se mantiene el derecho a la estabilidad en el empleo por un lado, y, por el otro, adquiere el derecho a ejercer la función ejecutiva por cinco ó siete años según corresponda.

Bajo la Ley de Empleo Publico, de lo que se ha hecho eco el propio Convenio Colectivo de Trabajo, el trabajador estatal adquiere la estabilidad en su empleo pero no en su función o puesto de trabajo. Motivo

---

12. Anexo I del Decreto N° 993/91 (t.o. 1995) " ARTICULO 54.- Al cumplirse un período de CINCO (5) años de la designación de un funcionario en un cargo con funciones ejecutivas, la autoridad competente deberá llamar a una nueva selección, excepto en el supuesto que el funcionario haya merecido la calificación de "Sobresaliente" en las DOS (2) últimas evaluaciones del período. En este último caso el funcionario podrá mantener su función ejecutiva por un único período adicional de DOS (2) años más, a partir de los cuales se deberá llamar a una nueva selección para la cobertura del cargo."

éste por el cual, puede ser asignado a distintos puestos de trabajo de conformidad con sus competencias laborales y su nivel escalafonario asegurándole siempre que no sufra menoscabo moral ni económico.

En cambio, la trascendencia del régimen comentado y de las funciones directivas ha llevado a reconocer para éstas solamente, la existencia de un derecho a la estabilidad temporalmente acotada para el ejercicio del cargo accedido mediante selección.

Así se consagró en el SINAPA, pero ahora, más contundentemente, en el artículo 21 del Convenio Colectivo (Decreto N° 214/06) que extiende este derecho a las funciones de jefatura intermedia (no gerenciales o críticas) mediante lo acordado en virtud del segundo párrafo del citado artículo. Asimismo en este último, se obliga a la renovación de la titularidad de la función ejecutiva (y ahora también de Jefatura) mediante el proceso de selección correspondiente a la finalización del período de estabilidad funcional, el que no podrá pactarse en más de CINCO (5) años en ningún caso.

Obsérvese de paso que las condiciones para gozar de esta estabilidad funcional no son idénticas si se trata de cargos ejecutivos o de jefatura. En ambos casos, es el Estado empleador el que determina unilateralmente qué cargos quedan sujetos a este régimen. En ambos se prevé el sistema de selección para escoger a los titulares, pero en el caso de las funciones ejecutivas se exige sistema abierto al público. En las de jefatura, ese sistema se aplicará "...bajo igualdad de

oportunidades *entre los trabajadores que reunieran las condiciones exigidas...*" (subrayado no original), es decir, sólo al personal funcionario.

### **ALGUNAS CARACTERÍSTICAS EN EL DESEMPEÑO LABORAL DE LOS FUNCIONARIOS EJECUTIVOS**

El desempeño laboral de este personal está encuadrado en específicos institutos que regulan su evaluación, su capacitación y su retribución.

Así, en materia de evaluación, ésta es anual y se configura con los siguientes elementos<sup>13</sup>:

a- El directivo debe formular un Plan Anual de Gestión con sus correspondientes objetivos, resultados y principales acciones vehiculizadores de los mismos. Dicho Plan debe ser aprobado por la Autoridad Superior a la que reporta.

b- Su desempeño es evaluado parcialmente hacia la mitad del período y, de corresponder, el Plan es reformulado a partir del Informe de Avance Parcial formulado por el propio interesado y de las nuevas directivas de la autoridad a la que reporta.

c- Al final del período, el agente debe presentar su Informe Anual de Gestión con el detalle de lo actuado y obtenido así como las explicaciones de lo que no se haya actuado u obtenido. Su autoridad superior lo califica globalmente, considerando, además, el grado de dominio en una serie

---

13. Consultar Resolución ex S.F.P. N° 393/94 y modificatorias.

de competencias laborales típicas del ejercicio directivo<sup>14</sup>.

d- La calificación, como todo acto administrativo, es notificado personalmente al interesado, a quién le asiste el derecho a recurrir de conformidad con la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.

e- Cabe indicar que no procede la calificación del directivo hasta tanto éste no haya efectuado la calificación del personal a su cargo.

f- Las calificaciones se gradúan en una escala de cinco posiciones cuyas consecuencias son:

- ♦ Las calificaciones Bueno o superior aseguran continuidad en el ejercicio de la función y constituyen un requisito básico para la promoción horizontal de grado en el Nivel Escalafonario en el que el agente desarrolla su carrera administrativa.

- ♦ Las calificaciones superiores a "Bueno" en los dos últimos períodos de evaluación en el lustro en el que se garantiza su estabilidad funcional, otorga derecho a una prolongación de dos años o más.

- ♦ Las calificaciones superiores pueden hacerlo acreedor a la Bonificación por Desempeño Destacado pagadera anualmente y consistente en una suma equivalente a la asignación básica del nivel respectivo más los adicionales que por grado, por mayor capacitación y por jefatura y los suplementos por zona y por

14. Típicamente Capacidades para la PLANIFICACION, la ORGANIZACIÓN, la CONDUCCION de personal, el CONTROL DE RESULTADOS, la ANTICIPACION del contexto, la TOMA DE DECISIONES y la RESOLUCION DE PROBLEMAS así como la capacidad de NEGOCIACION, la OBJETIVIDAD, de REPRESENTACION INSTITUCIONAL, la COMUNICACIÓN e INICIATIVA.

función específica, perciba el agente según corresponda.

♦ Las calificaciones Deficientes no habilitan a la promoción de grado y comportan la pérdida del ejercicio de la función directiva.

En materia de capacitación, el régimen prevé un programa específico de desarrollo competencial regulado desde el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)<sup>15</sup> pero materializado a través de cualquiera de las modalidades y establecimientos habilitados para proporcionar los servicios educativos.

El artículo 58 del SINAPA prevé que el directivo deba aprobar en el año en que asumiera el ciclo Básico del Programa de Alta Gerencia Pública, bajo pena de no poder obtener una calificación de Sobresaliente.

Las retribuciones de este personal se componen de una Asignación Básica propia del Nivel Escalafonario correspondiente a su situación como funcionario de carrera y de un Adicional relativo al Grado que hubiese alcanzado en su carrera administrativa personal. Hasta acá este monto salarial es idéntico al de un colega no directivo por lo que el régimen les asigna un Suplemento por Función Ejecutiva.

Este suplemento consiste en una suma no remunerativa ni bonificable que resulta

15. Anexo I del Decreto N° 993/91 (t.o. 1995) "ARTICULO 57.-Los cursos de Alta Gerencia Pública y de Formación Superior, requeridos para el desarrollo de la carrera en el Anexo 1 al Sistema Nacional, serán dirigidos por el INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA."

de la diferencia entre un monto fijo de dinero correspondiente a cada uno de los CINCO niveles de criticidad antes presentados y la asignación básica del nivel escalafonario del funcionario.

Muy recientemente, este Suplemento se ha transformado en un remunerativo y bonificable atento a las incidencias impositivas y previsionales que ello acarrea. En efecto, hasta hace poco tiempo, esa suma integraba la base imposible pero, al no ser remunerativa, no estaba sujeta a los aportes para la Seguridad Social. Esta situación acaba de ser saldada a partir del 1º de octubre del corriente año.

Interesa también retener que este Suplemento solo se percibe en tanto el funcionario preste servicios efectivamente<sup>16</sup> de modo que las inasistencias por más de 30 días son descontadas automáticamente.

### **CAUSALES DE CESE EN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES EJECUTIVAS**

Por último, cabe analizar los motivos que pueden fundar la remoción del funcionario con estabilidad en el ejercicio de la función ejecutiva.

Tanto el artículo 54 del SINAPA como el artículo 21 del Convenio Colectivo establecen que se pierde el derecho a la estabilidad funcional, pero no la relación de empleo, por:

16. Excepción hecha al goce de la licencia anual ordinaria o vacacional. Cfr. del SINAPA su "ARTICULO 72.-Las inasistencias en que incurra el titular por períodos superiores a TREINTA (30) días corridos, con excepción del lapso correspondiente a la licencia anual ordinaria, serán descontadas del importe del suplemento mencionado en el artículo anterior."

- ✓ Redefinición funcional o de la estructura organizativa, ésto es, por supresión del puesto de trabajo;
- ✓ Desempeño inadecuado o deficiente, y,
- ✓ Sanciones disciplinarias que comporten un mínimo de suspensión de más de diez días aplicada previo sumario administrativo, sin perjuicio de otras que pueden establecerse en los convenios de trabajo sectoriales.

#### CARGOS SINAPA Y FUNCIONES EJECUTIVAS POR JURISDICCION - 2006 - TOTAL APN

| NIVEL DE ADMINISTRACION | DOTACION SINAPA (1) | FUNCIONES EJECUTIVAS (2) | % (2) / (1) | AGENTES POR F E (1) / (2) |
|-------------------------|---------------------|--------------------------|-------------|---------------------------|
| ADMINISTRACION CENTRAL  | 17.075              | 901                      | 5           | 19.0                      |
| ORG. DESCENTRALIZADOS   | 11.447              | 361                      | 3           | 31.7                      |
| <b>TOTAL</b>            | <b>28.522</b>       | <b>1.262</b>             | <b>4</b>    | <b>22.6</b>               |

#### ALGUNAS REFLEXIONES

Se ha pasado revista al diseño formal del régimen de funciones ejecutivas en el SINAPA y se ha proporcionado alguna información reciente al respecto. Cabe entonces una breve apreciación de los avances y retrocesos en estas materias.

1. No cabe duda que el régimen constituye un vector trascendente al momento en que se lo implantó. No sólo porque, aún con los matices que se señalarán, constituye un referente obligado en el imaginario colectivo de los funcionarios de carrera involucrados sino porque también se ha ido extendiendo a otros regímenes sectoriales (vgr. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria,

Servicio Nacional de Sanidad Agroalimentaria, etc.). Más aún, ha quedado integrado como uno de los institutos claves del Convenio Colectivo de Trabajo General y por consecuencia, extensible y exigible a los nuevos convenios sectoriales en curso.

2. Ahora bien, si se analizan sus características bajo el enfoque que la Carta Iberoamericana de la Función Pública le ha dado al tema, se podrá ensayar una evaluación preliminar y extraer conclusiones prácticas y enseñanzas derivadas.

3. Un primer estándar hacía referencia a una “zona de reserva” de los cargos directivos respecto de los denominados políticos y “ordinarios” (cfr. numeral 55). En el caso analizado se ha visto su establecimiento mediante un nomenclador específico que, a abril de 2.006, abarcaba a más de 1.200 cargos desde Direcciones Nacionales hasta grandes Departamentos. Por otro lado, desde su concepción originaria, estos cargos están llamados a ser cubiertos por personal funcionario o ingresante bajo el régimen de estabilidad.

En la determinación de los cargos ejecutivos se percibe, no obstante, una extensión desmedida del régimen a cargos directivos en los cuales sus responsabilidades y contenidos pueden estar siendo sobrevalorados o, por el contrario, pueden estar reflejando cargos de naturaleza “política” o “de confianza”. Los evidentes atractivos en materia retributiva, de estatus y de estabilidad generan fuertes presiones para incluir muchos cargos en el régimen aludido. En esta cuestión habrá que reformular de manera más efectiva los criterios y el procedimiento general para la

determinación de cuáles cargos genuinamente responden a la calificación de “función ejecutiva”.

4. Respecto a la selección del personal, no cabe duda tampoco que con relación a las prácticas preexistentes, el sistema en curso constituye un promisorio avance. Entre la completa discrecionalidad previa y el sistema adoptado hay un avance sustancial aunque parezca insuficiente. En efecto, el sistema reposa excesivamente en la calidad y efectividad del Comité de Selección pero deja librado a un procedimiento que, si bien debe respetar los principios del mérito, la publicidad, la transparencia y la igualdad de oportunidades, no está lo suficientemente reglado, por lo cual su eficacia es contingente. Habrá pues que regular el procedimiento general y balancear de mejor manera la composición mixta de los Comités de Selección<sup>17</sup>.

El resultado por terna de candidatos evaluados y acreditados como idóneos no es de por sí censurable aunque cabría ir facilitando o añadiendo la posibilidad de que la terna fuera ordenada o que el resultado fuera sin más, un orden de mérito de 3 o más postulantes.

No cabe duda que éste es un proceso crítico por estar inserto en la franja y en la dialéctica entre la presión y la autoridad política, con su natural inclinación a escoger sobre la base de la confianza, y la

---

<sup>17</sup>. En esta cuestión será interesante observar y evaluar la experiencia chilena al respecto aunque cabe recordar el régimen de gobierno diferente con relación al argentino.

presión social y funcionaria de escoger sobre la base más preponderante de la capacidad técnica y gerencial. No por nada el segundo párrafo del numeral 56 de la Carta refiere a la necesidad de combinar los principios de mérito y capacidad con el nivel de confianza requerido en cada caso por la naturaleza de la función.

Estas cuestiones se han visto además fuertemente afectadas por la suspensión de los procesos de selección para la renovación de los mandatos caducados. Dicho de otra manera, la renovación de los funcionarios a cargo de las funciones ejecutivas o de sus mandatos vencidos ha quedado severamente afectada. Varios factores han incidido en la degradación de la aplicación del sistema selector. La mayoría guardan relación con el contexto sociopolítico e institucional en el que ha vivido el país desde el año 2.000 a saber:

- ♦ El cambio de signo partidario del Gobierno Nacional en diciembre de 1.999 que provocó una primera etapa de recelo frente a cientos de funcionarios ejecutivos cuyas designaciones procedían de la gestión anterior.

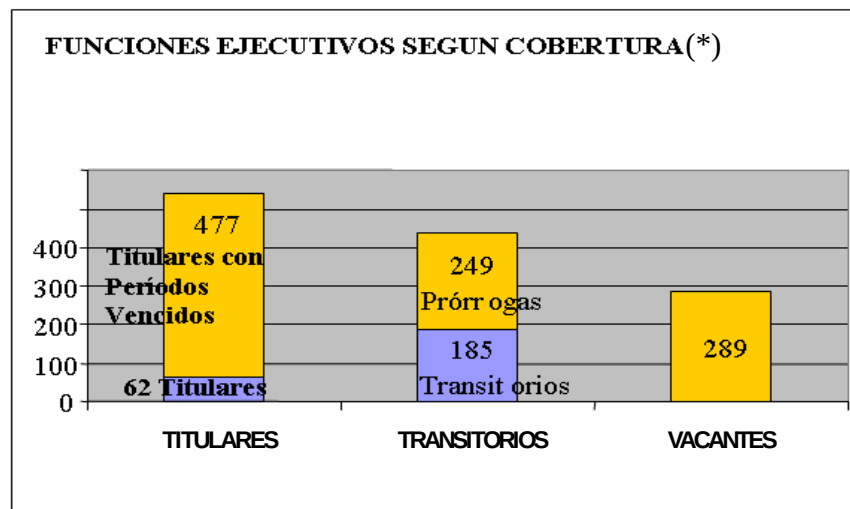
- ♦ La gravísima crisis del 2.001 y sus secuelas hasta el 2.002 que alteraron severamente al país y por consecuencia, al Gobierno Nacional de transición del entonces.

- ♦ El cambio de Gobierno Nacional a partir de marzo de 2.003 como resultado del proceso electoral respectivo y la instalación de la nueva Administración.

- ♦ La prioridad de ésta última por recomponer la capacidad de compra de los

salarios públicos y de reiniciar los procesos de negociación colectiva a nivel general y sectorial. En estos últimos, la atención sobre el SINAPA torna conveniente aguardar su reformulación para encarar la renovación más amplia y profunda de los elencos directivos de la Administración.

Pero tampoco debe descuidarse la existencia de tendencias a revalorar el régimen en sí mismo así como las dialécticas perennes entre elencos políticos y funcionariales. Lo cierto es que a la fecha, más del 90% de quienes ejercen cargos ejecutivos lo son en virtud de designaciones transitorias por decretos, con excepción al cumplimiento del régimen de selección ordinario. Es de esperar entonces, que la nueva gestión presidencial a partir del 10 de diciembre del corriente año, inicie la recuperación y mejora de estas cuestiones.



18. Los funcionarios que superan ese término no gozan de la estabilidad en el ejercicio de la función.

El 77% de los cargos con funciones ejecutivas estaba ocupado, pudiéndose diferenciar dos situaciones:

La primera refleja cargos ocupados por sus “titulares” (43%) con designaciones encuadradas en lo establecido en el artículo 54 del Anexo I del Decreto N° 993/91 (t.o. 1995). Estos titulares accedieron mediante procesos de selección y, a la fecha del informe, se encontraban dentro de los cinco ó siete años previstos en el referido artículo (62 casos) o que, habiendo superado ese término, continúan desempeñando el puesto concursado<sup>1</sup> sin caer en el supuesto siguiente (477 casos).

La segunda corresponde a designaciones “transitorias” y “transitorias con prórroga” (34%), las que pueden recaer en personas que no fueron sometidas nunca a proceso de selección o que habiendo sido sometidas a ese proceso, recibieron nuevas designaciones en el mismo puesto en el que concursaron originalmente o en otro diferente. Estos funcionarios no cuentan con estabilidad en la función y su ejercicio transitorio dura generalmente 180 días hábiles, el que a su vez puede ser extendido (transitorios con prórroga)

5. En cuanto al sistema de premios y castigos, tanto a nivel retributivo como de promoción profesional, conexo con una gestión orientada a resultados, se han visto numerosos incentivos establecidos.

Así se ha visto que la evaluación del desempeño supone un diálogo estructurado entre la Autoridad Superior y el funcionario ejecutivo para determinar resultados y evaluar eficacias, competencias y gestiones en un año. Es observable que este diálogo no es todo lo estructurado que las normas prevén, no sólo por las turbulencias institucionales presentadas en el punto anterior sino por la falta relativa de hábito planificador que campea en buena parte de la Administración Nacional.

No escapan a esta cuestión las problemáticas ampliamente conocidas bajo la llamada teoría de la agencia, además de la consustancial imprecisión en la definición de objetivos y resultados propia del ámbito

político, así como la preservación de suficientes márgenes de libertad y flexibilidad para decidir de todo comando así como la subestimación por parte del funcionariado, de los resultados y metas a obtener para asegurar desempeños mensurables exitosos. En estos aspectos cabe recomendar la debida profundización y fortalecimiento de la implantación de un modelo de gestión por resultados y competencias que afronte el desafío de logros más efectivos y valiosos.

Pero también se ha visto que los cargos ejecutivos son ponderados en cinco niveles de criticidad que dan lugar a niveles retributivos diferentes. La ausencia de una metodología y procedimiento reglado para valuar cada puesto y asignarle su correspondiente nivel, torna contingente y altamente influenciable su gestión desde las presiones políticas o de cada organismo para asegurarse el máximo de los niveles posibles. Pese a los esfuerzos de los órganos a cargo de esta cuestión, se perciben desigualdades manifiestas.

En otro orden, se ha resuelto recientemente la remuneratividad del Suplemento que perciben los funcionarios directivos, pero aún se conserva el diseño defectuoso que hace que dicho suplemento sea una cifra variable. En tal caso cabría sugerir que el ejercicio de un cargo directivo comportara un valor único según el nivel jerárquico correspondiente.

Otra cuestión que luce importante en estos temas es la no percepción del suplemento en caso de ausencia en el servicio. Si bien ese instituto preserva la

necesidad organizacional de contar con sus directivos, no es menos cierto que se producen situaciones y efectos enojosos que requerirán un más fino tratamiento. Es el caso especial, por ejemplo, de ausencias más prolongadas que los 30 días autorizados, derivadas de enfermedades que incluso puedan haber sido desencadenadas a partir de las situaciones estresantes del propio cargo.

Por último, en esta dimensión debe señalarse que el funcionario ejecutivo que no renueva su función pierde el Suplemento y con ello, una parte sustancial de sus ingresos. Tal circunstancia desmotiva fuertemente a los afectados pero especialmente no reconoce el mayor nivel de experiencia que tal funcionario ha aquilatado en el ejercicio directivo. En este aspecto habrá que reformular este criterio y reconocer que la disminución de los haberes o ingresos no sea tan abrupta y engarzar a estos funcionarios en un agrupamiento funcional que dé debida cuenta de los talentos que quedan a disposición de la Administración.

6. Finalmente, cabe evaluar las protecciones que el régimen brinda frente a las posibilidades de desplazamientos indebidos. Si bien esas posibilidades pueden ceder frente a las crudas realidades de la política o las presiones interpersonales, no es menos cierto que el debido orden administrativo está preservado, aún más acá de la siempre posible apelación judicial.

Por un lado, se ha visto la instrumentación del derecho a la estabilidad en el

ejercicio de la función directiva, con debida guarda de la estabilidad en el empleo. Si bien es cierto que el término quinquenal puede resultar excesivo, y más aún si él se transforma en septenal, cabe rescatar la necesidad de contar con un tiempo suficiente para que la gestión directiva pueda desenvolverse con efectividad. Tampoco parece ser útil mantener un solo término de duración, ya que programas o proyectos acotados pueden exigir duraciones menores. En tal sentido cabe dotar de mayor flexibilidad al régimen en esta cuestión y admitir otras varianzas.

Tampoco parece acertado que dos calificaciones extraordinarias habiliten una prolongación del ejercicio directivo. Cada año de gestión vale igual que otro y, en ese caso, la señal parece estar en enfatizar que los dos últimos son, en realidad, los más importantes.

En lo tocante al desplazamiento por calificación del desempeño, no parece acorde admitirlo sólo en casos de situaciones deficientes. En esta cuestión no cabe más que esperar del funcionario otra cosa que desempeños al menos normales o adecuados. Menos que esto debiera ser causal de remoción.

Debe sí rescatarse que el desplazamiento por razones disciplinarias exija sumario previo y causal suficientemente grave, toda vez que ello podría prestarse a abusos y rispideces incompatibles.

También cabe enfatizar en la salvaguarda frente a desplazamientos por supresión



o modificación sustancial del puesto directivo. En efecto, “castiga” a la Administración a no poder recrear el cargo equivalente por un cierto período.

En conjunto estas protecciones parecen haber sido suficientes.

### **CIERRE**

Esta rápida presentación del régimen organizado de los cargos directivos en la Administración Pública Federal argentina en uno de los regímenes más numerosos de su funcionariado civil y de su sucinta ponderación de la experimentación concreta de más de 15 años, pueden servir para alentar a otros ámbitos administrativos a encarar sus propias experiencias en lo que sin duda está llamado a ser un factor clave para la materialización de Administraciones Públicas más efectivas y comprometidas para con las necesidades, intereses y aspiraciones de los pueblos de nuestra región que esperan ansiosamente la contribución valiosa de miles de funcionarios en un marco de dignidad social y gobernanza democrática.

---

\* El autor es Administrador de Empresas, actual Director de la Oficina Nacional de Empleo Público de Argentina.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.