LA REFORMA ADMINISTRATIVA
y la carrera de servidor público

Raymundo Amaro Guzmán

COLECCIÓN DE LA BIBLIOGRAFÍA
DEL DERECHO DOMINICANO
1844-1998

Frank Moya Pons

LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA CARRERA DEL SERVIDOR PUBLICO

RAYMUNDO AMARO GUZMAN

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
Secretariado Técnico

ONAP
OFICINA NACIONAL
DE ADMINISTRACION
Y PERSONAL

COLECCION ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS - No. 4

PRIMERA EDICION

Edif. de Oficinas Gubernamentales
Av. México esq. Leopoldo Navarro

LA REFORMA ADMINISTRATIVA
Y LA
CARRERA DEL SERVIDOR PUBLICO

DR. RAYMUNDO AMARO GUZMAN

Publicaciones ONAP
SANTO DOMINGO, REPUBLICA DOMINICANA
ABRIL DE 1980

I N D I C E

PROLOGO

En el último cuarto del siglo pasado Woodrow Wilson inicia el despegue hacia la sistematización de la administración pública, al enfocar la problemática de la maquinaria estatal del gobierno estadounidense de ese entonces, la cual describe en un interesante opúsculo que sirve de punto de partida para que *a posteriori* surja el estudio a nivel universitario de la administración pública. Sienta, además, el precedente de ser el primer estadista que enfoca el estudio de la administración pública desde un punto de vista eminentemente científico. Claro está, que el ex-Presidente norteamericano estuvo influido por los precedentes de sistematización que se produjeron en Europa y por el desarrollo considerable que alcanza la ciencia política en Norteamérica, en el siglo pasado.

Este ensayo del ex-Presidente, marca un hito trascendental en la evolución y desarrollo del pensamiento administrativo contemporáneo en el nuevo continente, dando origen al establecimiento en las Universidades norteamericanas del estudio de la administración pública como una disciplina científica. Este movimiento traspasa sus fronteras de origen, y ya en la década del 30 del presente siglo llega al ámbito de Hispanoamérica, donde también las Universidades incorporan a sus planes de estudios tradicionales la formación de administradores para el sector público, surgiendo, como es natural la escuela que preconiza los cambios necesarios en la administración pública de nuestros países insuficientemente desarrollados para adecuarla al proceso de desarrollo nacional.

Es así como durante las últimas cuatro décadas, América Latina vive bajo un constante y permanente proceso de reforma administrativa, durante el cual ha desplegado encomiables esfuerzos hacia la racionalización de su administración pública; esfuerzos que en muy pocas ocasiones han tenido resultados positivos en función de adecuar la maquinaria estatal a los planes de desarrollo. Los fracasos de estos programas de desarrollo administrativo en muchas ocasiones se debieron a fallas detectadas en su implementación, la cual es considerada para destacados administrativistas como el Talón de Aquiles de la Reforma Administrativa.

Unas veces se pensó que bastaba el trasplante de estructuras, sistemas y procedimientos vigentes en otros países más avanzados; en

otras, los programas fueron concebidos desde la cúspide jerárquica de la reforma administrativa, sin la participación de los diferentes estratos de la administración pública y demás sectores que convergen en ella, descuidando el aspecto de orientación y educación para el servicio público.

Hoy, luego de esa desalentadora historia de los programas de desarrollo administrativo, surge un principio al que la experiencia ha conferido validez universal, socorrido por los más connotados estudiosos de la administración pública, el cual postula que para propiciar el establecimiento de un programa de cambio administrativo es preciso la aceptación previa por el liderato político y los demás sectores que componen la administración pública, de sus diversos componentes, a través de una adecuada educación para el ejercicio de la función pública.

Bajo esta premisa la administración de personal público constituye uno de los más importantes componentes de la reforma administrativa, por cuanto se refiere al aspecto más significativo de la administración pública, cual es la organización de sus recursos humanos en términos de promover la eficiencia del servidor público y la satisfacción en el trabajo.

Las precedentes consideraciones plantean la necesidad de que antes de que se produzca la decisión política inherente a todo proceso de reforma administrativa, es deseable el previo incremento y desarrollo de los programas de educación para el servicio público, dirigidos a todos los niveles de la administración pública, por cuanto dichos programas constituyen el factor condicionante de la reforma administrativa, y por ende de sus componentes, tal como lo es la administración de personal público.

Es éste el principio que ha orientado toda la actividad del Secretariado Técnico de la Presidencia en lo que concierne al desarrollo de programas de cambios administrativos, y así lo ha trasmitido al seno de la Dirección de la Oficina Nacional de Administración y Personal, organismo estatal que tiene a su cargo la promoción de los programas de mejoramiento administrativo en todo el sector público.

Claro está que este proceso de educación para el servicio público, no podemos viabilizarlo bajo el enfoque tradicional concentrando recursos en una oficina estatal, ante las variadas,

complejas y amplias responsabilidades que asume el Estado Social de Derecho que interviene directamente en la orientación de los procesos económicos y sociales. Esta programación requiere un nuevo marco conceptual, que integre a las universidades del país y principales centros de estudios superiores, al proceso de reforma administrativa, para que así, en unión de esfuerzos –gobierno-universidades– se puedan satisfacer las perentorias necesidades de educación que demanda nuestra administración pública.

Este nuevo enfoque dogmático no se limita al aspecto pedagógico, sino que va más lejos aún, al incluir la producción de la bibliografía nacional requerida para el efectivo desarrollo de tales programas. Por ello, la ONAP impulsa una nueva corriente de producción bibliográfica con la publicación de una serie de obras de trascendental importancia para el estudio de la administración pública dominicana.

Orientado por las consideraciones ya apuntadas en este prólogo el Director de ONAP, Dr. Raymundo Amaro Guzmán, escribe esta monografía titulada la Reforma Administrativa y la Carrera del Servidor Público, de pura esencia académica, para ser utilizada en las cátedras universitarias y en aquellas otras instituciones que se dedican al desarrollo integral del funcionario público. Esta obra que recoge algunos fragmentos de la anterior publicación del autor –Administración de Personal–, la cual se encuentra en proceso de edición por Editorial Limusa, S. A. de México, ofrece una visión de conjunto sobre el vínculo existente entre reforma administrativa y servicio civil, destacando las implicaciones jurídicas, políticas y técnicas que conlleva la implantación de un sistema de administración de personal público en el gobierno central.

El autor, con suma sencillez y claridad, define el servicio civil y la carrera administrativa, así como su jurisdicción, propugnando por la aplicación gradual de sus principios. Analiza, además, bajo una concepción eminentemente doctrinal, los elementos y sistemas que deben conformar un eficiente régimen jurídico regulador de las relaciones de trabajo entre el Estado y el servidor público, condicionando su vigencia a la necesaria aceptación por todos los sectores de la comunidad de los principios jurídico-administrativos y

técnicos que estructuran un régimen de personal público modernamente concebido.

Resultan interesantes y de sumo interés las aseveraciones del autor, cuando afirma que, independientemente de la aceptación por todos los sectores que convergen en la administración pública de los principios que conforman un sistema de servicio civil de carrera, hay que tener presente que el desarrollo de la carrera administrativa, aun bajo la concepción de implantación gradual, requiere un período de varios años de ejecución, lo cual implica un cambio en la conducta y actitudes de los hombres que integran la administración pública, transformación que no puede realizarse de la noche a la mañana, para que no se repita otra de las tantas historias de fracasos que registran los anales de la reforma administrativa en América Latina.

Creemos que esta obra puede resultar de gran provecho para quienes tenemos la responsabilidad de auspiciar la implantación de un moderno sistema de administración de personal público en el gobierno y para aquéllos que, aun cuando no participen directamente en esa promoción, serán parte del sistema, por estar integrados a la administración pública nacional. Será también de interés para los profesionales especializados en la materia y para los estudiantes universitarios y de nivel técnico de las carreras de administración pública y disciplinas conexas. Es un esfuerzo de su autor, de ONAP, y de este Secretariado Técnico, dirigido hacia la formación de una bibliografía nacional que permita el estudio de la administración pública dominicana.

DR. JAIME ALVAREZ DUGAN
Secretario Técnico de la Presidencia

Santo Domingo, D. N.
Abril de 1980.

I. REFORMA ADMINISTRATIVA Y SERVICIO CIVIL

"La tarea primaria de los que quieren establecer o desarrollar sistemas de personal es educar a la ciudadanía y a su liderato para que acepten los principios esenciales y renuncien al favoritismo de carácter personal o partidista".

PEDRO MUÑOZ AMATO.

Hoy día, donde el Estado juega el papel de principal promotor y ejecutor de los programas de crecimiento socio-económico, la eficiencia de la administración pública está considerada como un factor determinante para lograr el desarrollo nacional. Partiendo de esta premisa, los gobiernos de los países en vías de desarrollo han reconocido la urgente necesidad de estructurar la administración estatal sobre bases científicas.

De ahí el nacimiento de los programas de reforma administrativa en el sector público. Hay consenso general en que la reforma de la maquinaria gubernamental no debe emprenderse desde el punto de vista de la administración tradicionalista del Estado, sino bajo el moderno concepto de administración para el desarrollo, que procura el mejoramiento de la organización y de sus sistemas y procedimientos para producir un cambio de conducta y actitudes en el personal público, que facilite la ejecución de los planes del desarrollo nacional.

PLANIFICACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA

Asimismo, existe unidad de criterio entre administrativistas, economistas y planificadores de que para que el proceso de planificación económica y social sea exitoso y viable, debe de estar acompañado de programas de reforma de las estructuras, sistemas y procedimientos de la administración pública, y de mejoramiento de las condiciones de los servidores del Estado, para contar así con un aparato estatal que pueda responder a las exigencias y cambios que demanda la sociedad contemporánea.

Al enfocar el aspecto de reforma administrativa necesariamente hay que referirse al proceso del desarrollo nacional, por cuanto la reforma tiene un objetivo ligado a la planificación de tal proceso. Por ello, se habla de planificación administrativa, definida como "un proceso permanente por medio del cual se establecen objetivos administrativos a alcanzar en un período determinado por medio de política, planes y empleo eficiente de los recursos administrativos existentes para conseguir un cambio de un nivel administrativo a otros mejores".

En la actualidad, la reforma administrativa se encuentra vinculada al sistema nacional de planificación del sector público

dominicano. El Secretariado Técnico de la Presidencia, como órgano de asesoría presidencial, tiene la responsabilidad de integrar y armonizar los procesos de planificación económica y administrativa, de acuerdo con las disposiciones y filosofía de la Ley No. 55, del 26 de noviembre de 1965. Esta ley crea, además, el departamento oficial encargado de promover la racionalización de la administración pública, incluyendo el desarrollo de un sistema de personal.

La reforma administrativa debe, pues, obedecer a un adecuado planeamiento donde se enfoque globalmente la administración pública, se definan y coordinen los programas de modernización administrativa, con indicación de propósitos, políticas de acción recursos, períodos de ejecución, determinación de prioridades y sistemas y métodos de trabajo.

REFORMA ADMINISTRATIVA Y SERVICIO CIVIL

Dentro de esa concepción, la programación y ejecución de un efectivo sistema de administración de personal público que dé vigencia al principio del mérito personal, excluyendo toda consideración de índole política, vendría a representar el primer eslabón para realizar una reforma administrativa eficiente, capaz de convertir en realidades los objetivos del desarrollo nacional.

La implantación de las más modernas y avanzadas técnicas de administración, de nada servirán a los fines de la reforma, si no valoramos el elemento humano de la administración pública, puesto que toda administración es, en sí, administración de personal.

La institucionalización de un sistema de administración de personal público deberá realizarse mediante la promulgación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Es preciso advertir, no obstante, que la reforma administrativa a nivel nacional es todo un proceso de transformación que requiere tiempo, esfuerzos humanos y respaldo general de toda la colectividad. Es necesario un período de varios años para sistematizar la administración pública y ponerla al servicio del desarrollo nacional. Las organizaciones y su factor humano no cambian de la noche a la mañana. Es todo un proceso de concientización y educación.

Estos conceptos demandan una gran cautela de parte de los encargados de dirigir el proceso de reforma administrativa y, por

ende, la promoción, la elaboración y futura promulgación del estatuto que ha de regir las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores.

CONDICIONES NECESARIAS PARA LA IMPLANTACION DEL SERVICIO CIVIL

Antes que nada, resulta condición sine-qua-non la elaboración e implantación de los sistemas y subsistemas de personal que servirán de soporte técnico al Estatuto, tales como clasificación y valoración de puestos, reclutamiento y selección, evaluación de rendimiento, capacitación y otros de no menor importancia.

En ese sentido, el Excelentísimo señor Presidente de la República ha dado instrucciones a la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, a través del Secretariado Técnico de la Presidencia, para que vaya sentando las bases que permitan luego la implantación y desarrollo gradual de un sistema de servicio civil y carrera administrativa que, entre otras cosas, promueva el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los funcionarios y empleados públicos.

De no proceder con esta estrategia, el país correría el riesgo de sancionar una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en forma precipitada, sin considerar estos importantes factores; y esa ley de seguro correría la misma suerte que sus antecesoras, que hacen de la República una de las naciones de América Latina donde más se ha legislado sobre la materia, como podrá advertirse en uno de los temas de esta monografía.

LA REPUBLICA DOMINICANA Y EL MOVIMIENTO DE REFORMA

Conviene advertir que aun cuando el movimiento de reforma administrativa se inició en el país a mediados de la década del 64, la República durante todo ese período hasta el advenimiento del actual gobierno constitucional, vivió desvinculada de los avances técnicos que se han operado en la moderna ciencia de la administración, por lo cual su actual estructura no le permite desarrollar de inmediato un sistema de personal público de carrera.

Como bien apuntara el actual Secretario Administrativo de la Presidencia, Lic. José María Hernández, en trabajo titulado "El Mejoramiento Administrativo del Sector Público: Factor vital para el Desarrollo del País":

Los ensayos de reforma que se han operado en el Sector público han sido en áreas específicas y no han tenido una connotación relevante, salvo algunas excepciones, principalmente en instituciones descentralizadas. Podemos afirmar, que hasta el advenimiento del actual Gobierno no se habían presentado en el país expectativas coyunturales que pudieran propiciar la programación y ejecución de un proceso de reforma administrativa. Desde aquel inicio del movimiento de reforma administrativa en la República Dominicana a la fecha, sólo puede señalarse como un hecho positivo y de suma trascendencia la formación de administradores públicos en las universidades del país. Es preciso hacer notar, que los profesionales dominicanos formados académicamente en Administración Pública en la década del 60, tuvieron la necesidad de ofrecer sus servicios en las universidades nacionales, ya que no tuvieron acogida dentro del tren burocrático de ese entonces, por falta de apoyo político. Inclusive instituciones de Estudios Superiores como la Universidad Católica Madre y Maestra, que instituyó un postgrado en Administración Pública, y la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, que creó una Licenciatura en Administración Pública, tuvieron que descontinuar estos programas de formación profesional.

Ante este panorama administrativo, la colectividad nacional deberá tener plena conciencia de que en este campo no se podrán lograr grandes conquistas hasta tanto no estén sentadas las bases técnicas, incluyendo la educación y preparación para el servicio público, que habrán de permitir el desarrollo de un servicio civil de carrera.

En este aspecto, y cumpliendo con las instrucciones presidenciales antes dichas, la ONAP está ejecutando programas de clasificación y valoración de puestos y de adiestramiento en servicio en varias instituciones del gobierno, para así ir creando los sistemas y

subsistemas que permitan el desarrollo de una política de administración de personal eficiente.

La labor de modernización administrativa en el sector público es compleja y demanda una suma de esfuerzos coordinados entre los integrantes de la burocracia oficial. Por considerarlo de interés, por los conceptos y recomendaciones que encierra, en el tema siguiente se reproducen las conclusiones y recomendaciones del Primer Coloquio sobre Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa, celebrado en México en abril de 1979, ostentando el autor la representación del gobierno dominicano, en su calidad de país miembro del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

II. ESTRATEGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La mezcla deseada de estrategias de reforma administrativa es principalmente una función de las circunstancias específicas de cada situación de reforma en lo particular. Las necesidades locales específicas, la disponibilidad de recursos diferentes, las tradiciones históricas y la cultura política local, ilustran las variables individuales que hacen imposible la existencia de estrategias óptimas de reforma administrativa de naturaleza universal. Algunas recomendaciones generalizadas en relación con un número de dimensiones de estrategia pueden ser útiles en ccuanto a grupos definidos de situaciones, tales como "países en desarrollo".

Yehezkel Dror

La historia del movimiento de desarrollo administrativo en América Latina registra casos de significativos esfuerzos que han propiciado un relevante cambio en el comportamiento operativo de la maquinaria estatal, aun cuando existen casos en los cuales las acciones de ese movimiento no produjeron los resultados deseados. Estas circunstancias nos mueven a realizar un breve comentario sobre el comportamiento del movimiento de desarrollo administrativo en el continente, antes de transcribir la conclusiones del Coloquio celebrado en México y aludido en el tema anterior.

Uno de los procesos de mayor repercusión política en materia de desarrollo administrativo, fue el iniciado en Puerto Rico con el advenimiento al poder del Partido Popular, en la década del 40.

En ese entonces, el líder del Partido, Don Luis Muñoz Marín, de extraordinaria visión política y de un arraigado ideal administrativo, inició un proceso de reforma en la Rama Ejecutiva del gobierno que fue complementado por la creación de centros de formación profesional en administración pública. Para ese entonces, ya Puerto Rico contaba con un grupo de profesionales destacados en el campo de la Administración Pública, incluyendo a don Pedro Muñoz Amato, y a otros administrativistas considerados como precursores del pensamiento de esa especialidad en nuestro Continente, lo cual situó al hermano país en una situación muy aventajada en el desarrollo del proceso de reforma administrativa con respecto a otros países latinoamericanos.

No cabe la menor duda de que durante el ejercicio del poder por el Partido Popular, Puerto Rico realizó un avanzado desarrollo administrativo en todo el sector público, incluyendo el campo referente a la administración de sus organismos jurisdiccionales. Sin embargo, es notorio observar que mientras los países latinoamericanos vinculaban la reforma adminstrativa a todo el proceso de planificación económica y social, e instituían un organismo coordinador y promotor de ese mejoramiento administrativo, Puerto Rico no seguía este esquema de organización, aun cuando al Negociado de Presupuesto se le conferían las atribuciones referentes a la racionalización administrativa, y la administración de los recursos humanos era reservada a la Oficina Central de Personal. Este esquema respondía en su esencia a la organización vigente en los Estados Unidos.

Al evaluar la organización el Poder Ejecutivo del Estado Libre Asociado, el Director del Negociado de Presupuesto, el Sr. Luis S. Montañez, en el referido Coloquio sobre Reforma Administrativa celebrado en México en abril de 1979, expresa lo siguiente:

Es necesario el desarrollo de una estrategia administrativa común, dirigida e integrada por dirección central y que pueda ser delegada en niveles de autoridad especiales o reconocidos... No se requiere mayor análisis que el descrito en nuestro trasfondo histórico para entender que la vigente estructura y organización de la rama ejecutiva que consta de más de 100 instrumentalidades independientes entre sí en constante crecimiento, plantea dificultades para la implantación eficaz de la política y el programa de gobierno, que el ejecutivo desea desarrollar para el beneficio del pueblo.

Resulta, pues, evidente, ante lo apuntado precedentemente, que Puerto Rico no cuenta con una administración pública adecuada a los requerimientos de desarrollo de la nación, no obstante las cuatro décadas de existencia del movimiento de reforma.

Quizá los precedentes de reforma más antiguos en América Latina se producen en Brasil en la época de Getulio Vargas. Apunta Roderick T. Groves, en "Cómo Reformar la Administración Pública", que:

"Dicho líder tomó el poder en una revuelta contra un régimen republicano corrupto de 1930 y pronto inició esfuerzos para mejorar la administración brasileña. En 1934, cuando fue investido presidente de un régimen constitucional, se aumentaron estos esfuerzos en una investigación intensa de reforma administrativa, pero las recomendaciones que se produjeron no fueron instrumentadas. El movimiento de reforma en realidad tuvo éxito, sin embargo, después de 1937 cuando Vargas transformó el régimen en una dictadura y empezó a emplear la reforma administrativa como medio para proceder a la centralización ejecutiva... En tanto que Vargas conservó su mandato, la reforma administrativa fue una

influencia poderosa en la estructuración y operación del gobierno brasileño. Pero su caída fue tan violenta como la del dictador. Vargas fue obligado a renunciar en 1945, su sucesor inmediato rápidamente debilitó la posición del DASP, al eliminar la mayor parte de sus facultades de coordinación, control y auditoría, y algo más, al designar a "casi todos sus amigos y parientes en el servicio público". De ahí en adelante el programa de hundió en el olvido –aun con el regreso de Vargas como presidente constitucional elegido en 1950– no pudo revertirse esa tendencia – y en una década estaba prácticamente moribundo".

Los comentarios anteriores evidencian el destino de los programas de reforma cuando se vinculan íntimamente a líderes políticos y de una manera personalista, sin el menor sentido de la institucionalidad. Esta misma situación ocurrió en la República del Ecuador con la creación de una estructura similar a la que hoy tenemos en República Dominicana, el Secretariado Técnico de Administración, y que dicho sea de paso, influyó notablemente en la elaboración de la Ley No. 55, de 1965.

Allan R. Brewer Carias, en "Como Reformar la Administración Pública", al referirse a la experiencia de la reforma administatriva en Venezuela, expresa lo siguiente:

"Todas las condiciones necesarias estaban presentes: el compromiso político del Presidente; la planificación previa (1969-1972); los recursos presupuestarios suficientes; el apoyo del Congreso y de todos los partidos políticos. Lo que aparentemente faltaba era la decisión política efectiva de llevarla a cabo. Esta decisión política parece que está dada en marzo de 1976; sin embargo, la ausencia de una Comisión de Administración Pública poderosa, ya que durante 1974-1976 se le debilitó sucesivamente en sus recursos humanos y materiales, y la inoperabilidad de la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública Nacional, creada paralelamente en 1974, oscurecía ciertamente las posibilidades de ejecución eficiente y efectiva de la reforma administrativa. Sin un órgano de ejecución adecuado, es muy difícil ejecutar una reforma

administrativa de cierta envergadura, con criterios de economía y racionalización de gastos".

Venezuela en la época del Presidente Caldera, realizó una magnífica programación de la reforma administrativa, la cual ha producido importantes aportes a la bibliografía de la administración pública latinoamericana, principalmente en el orden doctrinal. Sin embargo, en los momentos actuales ese proceso de reforma que se desarrollaba en ese país sudamericano, se encuentra estancado.

Al referirse a la reforma administrativa en México, el Lic. Alejandro Carrillo Castro expresa lo siguiente:

"La reforma administrativa que se pretende llevar a cabo actualmente en México, como ocurre en otros países latinoamericanos que tienen programas similares en marcha, puede decirse que cuentan ya con un modelo de análisis, con diagnósticos completos, con un programa global, con lineamientos de estrategia para su implementación y con instrumentos legales orgánicos para llevarlos a cabo. También se puede pensar que en México ya existe una "masa crítica" de especialistas en administración que pueda asegurar el despegue exitoso del programa de reforma. Pero además, hay que destacar el apoyo político que ésta ha recibido y el profundo espíritu de participación y compromiso de todos los servidores públicos que se intenta caractericen el actual programa".

En los momentos actuales puede afirmarse que México está llevando a cabo un interesante programa de desarrollo administrativo, aun cuando los avances experimentados sólo se han referido a los aspectos de estructuras, sistemas y procedimientos, incluyendo lo referente a la comunicación y a la participación ciudadana en la gestión de los negocios públicos. En lo referente a la administración de los recursos humanos, México, a pesar de ser en el orden de derecho laboral uno de los países más destacados de América, no ha desarrollado un sistema de carrera administrativa.

En el actual gobierno el movimiento de reforma mexicano ha recibido un extraordinario impulso y ha contribuido a ello el hecho de que el Presidente de la República, Lic. José López Portillo, fue en

la década del 60 Presidente de la Comisión de Administración Pública, en otras palabras, el promotor del desarrollo administrativo. Sin embargo, el propio López Portillo es de los que consideran que el proceso de reforma en México ha avanzado con cierta lentitud, por lo cual ha exhortado a los reponsables de su dirección a que le impriman mayor celeridad en la búsqueda de las soluciones a la problemática administrativa.

Luego de la reseña que antecede, pasemos a la transcripción de las conclusiones y recomendaciones del Primer Coloquio Sobre Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa, al cual hacemos alusión en el tema anterior.

"Estrategia para la Reforma Administrativa.

Propósito y alcances de la Reforma Administrativa.

"La Reforma Administrativa tiene como propósito esencial elevar la capacidad operativa de la Administración Pública, en el cumplimiento de los objetivos generales del Estado y del Gobierno, que en los países latinoamericanos se identifican con el proceso de desarrollo económico y social".

"La necesaria vinculación de la Reforma Administrativa al proceso de desarrollo, exige su indispensable relación con la función de planificación".

"Al tener por objeto el perfeccionamiento del instrumento ejecutivo del Estado, es decir, su Administración Pública, la Reforma Administrativa debe vincularse también a los procesos que tiendan, en el ámbito político, al mejoramiento de las condiciones socio-económicas de la comunidad nacional".

"La Reforma Administrativa no se agota sólo en los esfuerzos de racionalización Administrativa, sino que se busca que el Estado sirva cada vez mejor a la ciudadanía, por lo que debe de facilitar la prestación efectiva de los servicios públiccos a la población en general".

"Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Primer Coloquio. Política para conducir la Reforma".

"Se identificaron las siguientes políticas como elementos para conducir la Reforma Administrativa".

a) "El fortalecimiento de los sistemas y técnicas de la planificación".

b) "La capacitación del personal público y la búsqueda de una nueva mentalidad de los funcionarios públicos para el cambio administrativo".

c) "La búsqueda de un apoyo político permanente al más alto nivel".

d) "La institucionalización y continuidad del proceso de Reforma Administrativa que se facilita por la estabilidad política".

e) "La identificación de los obstáculos que se opongan al cambio, teniendo en cuenta que los intentos de Reforma Administrativa generan un movimiento de contrarreforma, tanto de carácter administrativo como político".

f) "La búsqueda de la permanencia de las acciones de Reforma Administrativa, que exigen también una permanente evaluación".

g) "La promoción de la participación, tanto de funcionarios como de ciudadanos, en la orientación e implementación del proceso de reforma".

Areas Generales de Programación de la Reforma Administrativa.

"En los programas de reforma administrativa deben de buscarse los siguientes tipos de reformas".

"a. Reformas estructurales a los sistemas sustantivos, es decir, aquellas que se refieren a la organización del gobierno, tanto a nivel central como a nivel paraestatal (por ejemplo, las relativas a las instituciones de los sectores agropecuario, educativo, de salud, de comunicaciones entre otros), mediante la aplicación del enfoque de sistemas y el uso de criterios con dimensiones globales, sectoriales, institucionales y regionales".

b. "Reformas a los sistemas adjetivos (por ejemplo, programación, presupuesto, información, contabilidad, entre otros), aplicando también el enfoque de sistemas".

c. "Reformas en el régimen y en los sistemas de administración de personal público.

d. "Reformas en la Administración Territorial en sus diversos niveles de gobierno (municipal, provincial-estatal-departamental) mediante un proceso de descentralización y desconcentración político-administrativo de acuerdo a las características de cada país, y promoviendo en su caso el fortalecimiento de los sistemas federales".

"Metodología para la Reforma Administrativa".

"Enfoques metodológicos para el Análisis de la Administración Pública".

a. "El proceso de cambio en la Administración Pública requiere un conocimiento adecuado de la realidad nacional mediante diagnósticos que permitan medir la brecha entre la situación actual y el modelo de país al que se aspira".

"En el diseño de modelos deben aprovecharse las experiencias de otros países, particularmente los del área latinoamericana, así como los esfuerzos realizados por el CLAD y otros organismos de cooperación internacional, tomando en consideración su necesaria adaptación a las características de cada país y en su caso la innovación de tecnologías propias".

b. "Los procesos de Reforma Administrativa hacen necesaria la aplicación de enfoques sistémicos de las organizaciones del Sector Público, tomando en cuenta, entre otras variables, las estructurales tecnológicas, de comportamiento, y gerenciales o directivas, así como las complejas interrelaciones del contexto socio-económico, político, jurídico y cultural en el que están insertas".

c. "Para el análisis de la Administración Pública y del propio proceso de cambio es conveniente utilizar entre otros enfoques, los macro (globales), meso (sectoriales) y microadministrativos (institucionales) y, dentro de estos últimos, los niveles de interrelación individuales y de grupo, distinguiendo las dimensiones políticas, de la administrativa".

"Metodología para la Programación e Instrumentación del Cambio".

a. "La planificación de la Reforma debe ser un proceso permanente que tenga como eje fundamental los sistemas de planificación, programación, presupuestación y evaluación, buscando la constante retroalimentación del sistema de tal manera que éste genere la capacidad de autodiagnóstico y adecuación en forma continua".

b. "Para la correcta aplicación de los planes de Reforma Administrativa debe procurarse la participación activa de todos los niveles de la Administración Pública y de todos los Sectores de la Comunidad. Para ello son necesarios programas que, entre otros, se orienten al logro de la sensibilización social, mediante el empleo de la comunicación y la consulta a los destinatarios del proceso de cambio".

c. "Para la efectiva instrumentación del proceso de reforma se requiere el compromiso de los más altos niveles de decisión política, manifiestos en explícita y sostenida volutad de apoyo. Consecuentemente la ubicación de los órganos encargados de la conducción del proceso debe estar en los niveles más altos de la estructura administrativa del país".

"El apoyo político debe manifestarse a través de disposiciones jurídicas globales o parciales".

Resulta evidente que la reforma administrativa en todo momento ha sido considerada como imprescindible y ha estado en el ánimo de los gobiernos la disposición de llevarla a cabo; puede decirse que existe un consenso sobre la perentoria necesidad de realizar un proceso de desarrollo administrativo integral en toda la estructura del aparato estatal. Hay precedentes en América Latina de movimientos de reforma administrativa que contaron con todos los elementos que auguraban su éxito: apoyo político del Poder Ejecutivo, recursos económicos, personal técnico idóneo, asistencia técnica extranjera y un marcado interés de la opinión pública. No obstante, después de un despegue promisorio, ese dinamismo inicial fue decayendo hasta materialmente desaparecer.

Es cierto que las causas de los fracasos son varias y quizá la que más ha predominado en nuestro continente ha sido la ausencia de una estrategia definida, conjugada con las realidades políticas, educativas y culturales de nuestros países. Sin embargo, consideramos que el factor estratégico y condicionante de la reforma administrativa en países como los nuestros, es precisamente la educación para el servicio público. Por más definiciones de estrategia que pudieran formularse, dirigidasıs a promover los cambios de estructuras, sistemas y procedimientos de nuestra administración pública, si no contamos con un personal calificado adiestrado en el manejo de los modernos esquemas organizativos y de procedimientos para que puedan operarlos satisfactoriamente, no se producirá esa anhelada reforma administrativa; todo lo cual indica, pues, que la capacitación para el servicio público es un factor estratégico y condicionante de la reforma administrativa.

Estas consideraciones nos mueven a propugnar por el desarrollo de planes y programas de adiestramiento en servicio y de formación de administradores para el sector público, diseñados en función de las perentorias necesidades de la maquinaria gubernamental y como parte de un programa integral de reforma administrativa. Es decir, debemos capacitar y educar a los integrantes de la administración pública en los principios y técnicas preconizados por la ciencia administrativa y luego realizar las implementaciones previstas en los programas de reforma administrativa. Sólo así lograremos un desarrollo administrativo efectivo y ajustado a la realidad jurídica y socio-económica de la Nación.

Sin embargo, conviene reiterar lo apuntado por el epigrafista de este tema, de modo principal, cuando expresa que "las necesidades locales específicas, la disponibilidad de recursos diferentes, las tradiciones históricas y la cultura política local, ilustran las variables individuales que hacen imposible la existencia de estrategias óptimas de reforma administrativa de naturaleza universal".

III. CONCEPTO DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

La defensa del servicio civil no partidista descansa francamente en el interés público por una administración imparcial, competente y técnica de los negocios públicos. Un servicio civil organizado y sostenido, sin tener en cuenta las cambiantes necesidades de partido o facción, puede realizar esos fines".

Leonard D. White

Desde principios del siglo, en la República Dominicana se vienen desarrollando esfuerzos dirigidos hacia la instauración definitiva de un sistema adecuado de administración de personal público. Hasta 1951, año en que es derogada toda la legislación hasta entonces vigente sobre la materia, se habían producido en el país un total de quince leyes que tuvieron como única referencia el Servicio Civil.

En las universidades del país y en otras instituciones docentes se imparten las cátedras de Derecho Administrativo y Administración de Personal, las cuales necesariamente establecen las características básicas de un Servicio Civil. Periodistas y estudiosos, principalmente de las Ciencias Administrativas, han realizado una encomiable promoción en beneficio del Servicio Civil.

No obstante lo antes señalado, e independientemente de que a la fecha no existe un régimen de personal público, tampoco existe en determinados sectores nacionales, incluyendo a los propios empleados y funcionarios estatales, un concepto definido y cabal sobre Servicio Civil. Mientras para unos implica el desplazamiento inmediato de la administración pública del personal incapacitado, otros lo consideran contraproducente dado el elevado índice de desempleo existente en el país. Según ciertos políticos, representa un serio obstáculo a la subsistencia misma del Partido en el poder y del gobierno. Y por último, para algunos juristas resulta incompatible con la actual Carta Constitucional, punto este que trataremos en el tema referente a nombramientos y otras acciones de personal.

Ante lo precedentemente señalado se impone la necesidad de definir doctrinalmente el concepto de Servicio Civil, analizando sus principales implicaciones políticas y sociales, para así orientar a la opinión pública y despejar temores infundados.

Es pues preciso, antes de aclarar los erróneos conceptos que del Servicio Civil se tienen, contestar la interrogante:

¿QUE ES SERVICIO CIVIL?

Servicio Civil, en su más amplia acepción puede significar:

a. El sector público de naturaleza civil, donde se concentran las actividades normativas, asesoras, operativas y administrativas del Gobierno.

b. El conjunto de leyes, decretos y reglamentos relativos al régimen de trabajo del personal estatal, aun cuando no se propicie la carrera del servidor público.

c. Administración científica del personal civil de la administración pública, donde predominan, entre otros elementos, el mérito e idoneidad personal y la Carrera Administrativa.

La acepción última es la correcta para la moderna teoría administrativa, y Servicio Civil es entonces un conjunto de normas que regulan las condiciones de trabajo de los servidores públicos. Comprende todos los puestos civiles de la administración pública. Es, en última instancia, un Código de Trabajo para ser aplicado al personal civil del gobierno.

La Carrera Administrativa viene a ser la parte profesional del Servicio Civil, integrada por los puestos que expresamente determine la Ley. Sus características principales descansan en el ingreso, el ascenso, la permanencia y el egreso de quienes ocupen un cargo de carrera, en base al principio del mérito.

Independientemente de la Carrera Administrativa, dentro del Servicio Civil pueden existir otras carreras, tales como la Judicial, Diplomática, la del Magisterio, y aquellas que por la naturaleza particular de sus funciones requieren un tratamiento especial.

INGRESO A LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Conviene advertir que en el momento mismo de la promulgación de la Ley, todos los empleados y funcionarios caerían automáticamente dentro del Servicio Civil. Sin embargo, para ingresar a la Carrera Administrativa, sería necesario: Primero, la autorización presidencial declarando que el organismo donde el empleado preste servicios puede ingresar a la carrera. Segundo: que el puesto desempeñado caiga dentro de la Carrera Administrativa, y Tercero: que el empleado demuestre a través de una evaluación, que reúne las condiciones de capacidad necesarias para desempeñar el cargo con eficiencia.

El empleado o funcioario que en esta evaluación no obtenga calificaciones satisfactorias, no pierde su condición de servidor público, podría someterse a un proceso de capacitación y ser nuevamente evaluado. Hasta tanto no obtenga una evaluación sa-

tisfactoria no ingresará en la Carrera Administrativa, y permanecerá en el Servicio Civil, donde continuará con su mismo status. Sólo podrá adquirir estabilidad cuando ingrese a la Carrera Administrativa.

Como puede deducirse de lo anterior, el Servicio Civil es todo un proceso de educación, que sólo en circunstancias excepcionales recurre al desplazamiento del empleado o funcionario.

SERVICIO CIVIL Y DESEMPLEO

Se dice que el Servicio Civil es inoperante en la República por el gran número de desempleados existentes. En el país es evidente que el Gobierno es el principal empleador. La vigencia de una política científica de personal estatal, jamás puede agravar el problema de los desocupados. En tales circunstancias los encargados de operar el sistema de personal seleccionarían de entre esa gran masa de desocupados, a los más capacitados, a los más idóneos, siempre y cuando los cargos a cubrirse sean de carrera. Si no lo son, esos desocupados pueden ingresar al gobierno como lo hacen actualmente, sin someterse a exámenes de oposición. No existe aquí ninguna contradicción.

SERVICIO CIVIL Y PARTIDO POLITICO

Es oportuno destacar que en un régimen de Servicio Civil los políticos continúan nombrando libremente a su personal de confianza, de alta y media dirección. En naciones hoy consideradas como avanzadas o en vías de desarrollo, una de las primeras acciones oficiales ha sido el establecimiento de una política de personal. En estos países, los partidos en el poder, lejos de debilitarse se han fortalecido, sin la necesidad de prometer el empleo público como recompensa eleccionaria. Al partido en ejercicio del poder, le bastará con mantener el control político de la administración pública.

El control político interno de la maquinaria de gobierno se manifiesta por la influencia que ejercen factores "no jurídicos o administrativos" en la toma de decisiones de parte de los titulares de los organismos estatales, en ocasión de desempeñar una función de naturaleza política.

Al enfocar el interesante y debatido tema de política y administración, el destacado estadista puertorriqueño don Luis Muñoz Marín, uno de los pioneros del proceso de desarrollo administrativo en América Latina, señala:

"El partido político, por su naturaleza, por la naturaleza que le es esencial para sus fines, no tiene las características de un cuerpo administrativo. El gobierno, por su naturaleza, por la naturaleza que es esencial para sus fines, tiene que tener la característica de un cuerpo administrativo. Si el partido político se pone a administrar, sin tener por su naturaleza orgánica las características de cuerpo administrativo, no podrá administrar bien, por buenos y capacitados que sean los hombres que lo compongan".

"No se podrá hacer la mejor administración pública si no se procede a base de una idea clara de cuáles son las relaciones en una democracia entre la política y la administración pública. Todas las democracias han pasado por esta confusión. Es la fuerza vital de la idea democrática misma la que en todas las democracias va disolviendo esta confusión y haciendo que se aclaren y deslinden los campos de funcionamiento entre la política y la administración del gobierno. La democracia tiene que hacer esto, porque la buena administración de gobierno es igualmente objetivo indeclinable del sistema democrático; y porque ambas cosas —los partidos políticos y el buen funcionamiento del gobierno— siendo fundamentales a la democracia, tienen sin embargo, una tendencia a confundirse, con grave perjuicio tanto para la funsión de los partidos políticos como para la función de buena administración pública".

El desarrollo administrativo del sector público de Puerto Rico durante más de tres décadas sirvió de modelo a varios países latinoamericanos y descansó principalmente en el éxito del servicio civil. Su Escuela de Administración Pública fue la primera en el área y gran parte de sus egresados extranjeros hoy día ostentan el liderato de la reforma administrativa en sus respectivos países, conformando

una pléyade de intelectuales que ha contribuido notablemente al auge del pensamiento administrativo contemporáneo.

Hay que advertir que el caso de Puerto Rico tuvo una connotación especial. El liderato político tenía conciencia del alcance de la reforma administrativa y del servicio civil, y respondía a un poder exterior modernizante, –Gobierno Federal–, el cual desde el siglo pasado venía desarrollando los avances tecnológicos de la administración científica.

Cabe pues reiterar que en el medio nacional es necesario concientizar a todos los niveles y sectores de la administración pública, y de la sociedad en general, para promover un desarrollo administrativo efectivo en el tren burocrático del Estado.

IV. ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL EN LA REPUBLICA DOMINICANA.

"Será necesario organizar la democracia implantando exámenes para apreciar la competencia de los hombres que aspiren al servicio civil ya definitivamente preparados para soportar pruebas libres en que demuestren sus conocimientos técnicos. En la actualidad se ha hecho indispensable un servicio civil con la debida preparación técnica".

Woodrow Wilson

Los empleados y funcionarios públicos dominicanos en los momentos actuales, como lo estuvieran en el pasado, se encuentran desprovistos de un estatuto jurídico que regule sus relaciones de trabajo con el Estado e instituya a su favor un verdadero régimen de derecho. Su status, jurídicamente, y después de haber transcurrido más de un siglo desde el advenimiento de la República, es inferior al que amparaba al servidor público del año 1844. Para ese entonces la Constitución política del Estado estableció que el Presidente de la República sólo podía suspender un empleado o funcioario público cuando hubiere cometido un delito "en razón de su oficio". En la primera enmienda constitucional, la de 1854, se introdujo la cláusula vigente hasta la fecha, que faculta al Poder Ejecutivo a remover libremente a los servidores de la Administración Pública, salvo algunas excepciones legales

EL SERVICIO PUBLICO Y EL CODIGO DE TRABAJO

Nuestro Código de Trabajo –instrumento que regula las relaciones obrero-patronales– expresamente excluye como beneficiarios de sus disposiciones a los empleados estatales y señala que sus relaciones de trabajo estarán regidas por leyes especiales, que aún no han sido promulgadas.

Si el empleado y el obrero de la empresa privada gozan de un status que le ha sido reconocido y garantizado por los poderes públicos, se impone que el servidor públicos reciba los beneficio que le proporcionaría el establecimiento de un sistema científico de administración de personal.

PRIMER ANTECEDENTE: DECRETO No. 5272

En tal sentido, la República cuenta con innumerables y antiguos precedentes de esfuerzos oficiales encaminados a orientar el manejo de personal público. Apunta el historiador E. Rodríguez Demorizi, que en 1881 el Gobierno del Presidente Meriño ofrecía a los graduados de la Escuela Normal, entonces bajo la dirección del maestro don Eugenio María de Hostos, "la preferencia en el acceso a los puestos administrativos que más ciencia y conciencia exigen". Posiblemente la primera acción oficial de significación para desarrollar el Servicio

Civil se produce en 1913, cuando el gobierno de la época declara, por el Decreto No. 5272, que los empleados y funcionarios estatales sólo podían ser removidos por la comisión de faltas graves e incompetencia. En ese mismo año, el General Bordas Valdez, Presidente de la República, dispone mediante reglamento que los cargos técnicos del Departamento de Obras Públicas deberán cubrirse a través de exámenes de oposición.

ORDENES EJECUTIVAS Nos. 66 del 1917 y 452 del 1920.

Posteriormente, y a raíz de la primera intervención norteamericana, el Jefe del Gobierno Militar, mediante Orden Ejecutiva No. 66, del año 1917, ordena el establecimiento del Servicio Civil con la finalidad de asegurar el más alto grado de eficiencia en los servicios públicos. En el año 1920, el Gobernador Servicio Civil.

Esta Orden Ejecutiva vino a regular las relaciones de trabajo entre los servidores públicos y el Estado, creando para tales fiens una Comisión de Servicio Civil integrada por un Presidente y dos Comisionados, todos nombrados por el Poder Ejecutivo. Las funciones más importantes de dicha Comisión eran las concernientes a nombramientos, ascensos, traslado y destituciones de los empleados y funcionarios públicos. También se le confirió el poder de realizar investigaciones en los asuntos relacionados con el Servicio Civil.

PRECEDENTE NORTEAMERICANO

Es preciso advertir que los Estados Unidos, desde el año 1883, vienen aplicando la Ley Pendleton sobre Servicio Civil, sancionada por el Congreso luego de que un "buscador de empleo" ultimara al Presidente John Garfield. Desde entonces se erradica la influencia política en los nombramientos de personal para los puestos clasificados de la administración pública norteamericana. Este sistema, contenido en la referida Ley Pendleton, fue trasplantado en nuestro país sin sufrir las adaptaciones necesarias al medio nacional.

ORDEN EJECUTIVA 490 del 1920

Meses después de la puesta en vigencia de la citada Orden Ejecutiva No. 452, el Gobierno Militar promulga una nueva Orden

Ejecutiva, la 490, y extiende los poderes conferidos a la Comisión de Servicio Civil. En virtud de esta disposición enmendatoria, la Comisión, en ejercicio del amplio poder de investigación que le atribuía la ley podía expedir "órdenes de allanamiento". Esta disposición, amén de ser incompatible con nuestro tradicional sistema jurídico, resultaba un exceso de poder.

Merece destacarse la importancia que el sistema de personal de la especie concedió a la selección. La ley de la materia reglamentó, de modo principal, todo el proceso de reclutamiento y selección de personal: Publicidad, Exámenes de Oposición, Juntas Examinadoras, Clasificación y Registro de los Exámenes, Requisitos de Admisión y otras fases del proceso.

Resulta evidente el objetivo primordial del sistema comentado: evitar que los ineptos ingresaran a la administración pública y excluir la influencia política o de cualquier índole en el nombramiento de empleados y funcionarios en el Servicio clasificado. Es también evidente que la antes mencionada Orden Ejecutiva No. 452 omitió aspectos vitales de la administración de personal como son: Clasificación y Evaluación de Puestos, Calificación de Personal, Adiestramiento en Servicio, y otros.

Otro aspecto significativo de la Orden Ejecutiva en cuestión es el referente a política y religión, al estatuir que: "para los efectos de nombramiento, ascenso o destitución de un empleado o funcionario público, o de cualquier asunto que se relacione con esta ley, no se prestará atención alguna a las ideas políticas o religiosas" de los servidores estatales.

El sistema de administración de personal de que tratan las Ordenes Ejecutivas referidas, aun cuando procedía de un medio cultural, social y económicamente diferente al nacional, puede calificarse de satisfactorio para la época de su vigencia. Sin embargo, no existen datos e informaciones referentes a su aplicación real en la República.

LEY No. 1144 de 1929

Luego de haber readquirido la nación el dominio de su soberanía, en 1929 es promulgada la Ley No. 1144 con el objeto de

establecer y mantener un Servicio Civil idóneo en todos los departamentos oficiales, incluyendo los entes municipales. Esta Ley no deroga las Ordenes Ejecutivas sancionadas por el régimen interventor, lo que hace suponer la existencia previa de una disposición derogatoria en tal sentido.

El estatuto de 1929, en sentido general, contenía la misma filosofía de sus leyes predecesoras, aun cuando difería en algunos aspectos importantes. La Orden Ejecutiva No. 452 delegaba en la Comisión del Servicio Civil lo relativo al "Nombramiento, restitución, transferencia, ascenso, descenso y destitución de los funcionarios y empleados públicos". La nueva legislación delega estos poderes en otros funcionarios.

A la Comisión de Servicio Civil instituida por la Ley de 1929 le fueron limitados sus poderes: no podía expedir órdenes de allanamiento. Su jurisdicción, aunque amplísima, se circunscribió principalmente a dirigir y supervisar el proceso de reclutamiento y selección de empleados y funcionarios a ser nombrados en el servicio clasificado, y a dirimir administrativamente los conflictos de trabajo surgidos entre el servidor público y el Estado.

Cabe señalar que, tanto la legislación patrocinada por el Gobierno Militar, como la del 1929, dividieron los puestos de la Administración Pública en dos sectores: no clasificado y clasificado. Sólo a los empleados y funcionarios del sector clasificado se les confería estabilidad, puesto que su ingreso al servicio público era en base al mérito personal demostrado a través de exámenes de libre competencia.

REGLAMENTO No. 1230 del 1929

La Ley de 1929 previó los procesos y elementos del Servicio Civil en forma muy general, omitiendo procesos importantísimos. Correspondió al Reglamento No. 1230, sancionado por el Poder Ejecutivo al final de 1929, regular estas disposiciones generales y complementar otros procesos de la Carrera Administrativa, de modo principal los exámenes: previó aspectos como la prohibición de que los examinados o aspirantes a empleos por oposición identificaran su examen con sus nombres respectivos, y el orden y publicidad del registro de la calificación obtenida, para fines de remitir una terna de candidatos al Jefe del Departamento donde se produjera una vacante.

Publicar el registro de elegibles es un tema controversial en la administración de personal contemporánea.

Otra previsión importante del Reglamento de referencia fue la de instituir un verdadero procedimiento administrativo y contradictorio para los casos de violación a la ley por los servidores estatales. Estableció al efecto el cargo de Juez Instructor, nombrado por la Comisión de Servicio Civil con la finalidad de instruir el expediente correspondiente al empleado o funcionario acusado de contravenir el estatuto de personal. Concluida la sumaria administrativa, el Juez Instructor presentaba las acusaciones ante el Jefe del Departamento al cual pertenecía el empleado o funcionario. El jefe departamental tenía capacidad para decidir el caso. Pese a que al acusado se le reservaba el derecho de impugnar en casos determinados la decisión condenatoria ante la Comisión de Servicio Civil, no cabe la menor duda de que el Jefe del Departamento podía convertirse en Juez y parte a la vez.

El sistema previsto en las disposiciones legales promulgadas en 1929, adolece de las mismas omisiones de la Orden Ejecutiva No. 452. No obstante, refleja una completa adaptación a la realidad dominicana de entonces. Y aun cuando no consagró la prohibición de que ningún servidor estatal podía ser discriminado por razones políticas, religiosas o de cualquier otra índole, el sistema, por lo menos literalmente, fue adecuado al momento.

Hay que hacer notar que los procesos técnicos administrativos en países más avanzados que el nuestro, comenzaron precisamente a partir de la década de 1930.

LEY No. 43 de 1942

En el año 1942 es promulgada la Ley No. 43 que crea un organismo, denominado Comisión Nacional del Servicio Civil, con la finalidad principal de "organizar y dirigir las pruebas de capacidad de las personas que aspiren a ingresar en las diferentes ramas de la Administración Pública", exceptuando los cargos que tradicionalmente se han considerado como políticos o de confianza.

Esta disposición legislativa, de manera expresa deroga y sustituye la Ley No. 1144, del 25 de mayo de 1929 y deja sin efecto el Reglamento No. 1230 del mismo año.

Ante la indicada derogación y sustitución cabe preguntar: ¿Tuvo aplicación real el sistema de personal previsto por la legislación promulgada en 1929? Es decir, ¿la ley 1144 y el Reglamento 1230 fueron aplicados durante el período 1930-1942? Es evidente que la respuesta es negativa. Durante ese período y otros posteriores todas las acciones de personal han estado centralizadas a nivel político.

Parece ser que los legisladores de la época advirtieron, bastante tarde por cierto, la incongruencia que significaba la vigencia aún teórica de un sistema de personal como el consagrado en el 1929 y las características y peculiaridades del régimen político imperante: totalmente incompatible con un progresista programa de personal.

La citada Ley No. 43 destruyó todo un sistema de personal a nivel gubernamental, al convertir la Comisión Nacional del Servicio Civil en una institución que sólo tuvo una función básica: la capacitación, ignorando de modo absoluto aquellos procesos y fases que constituyen la condición sine qua non de la Carrera Administrativa.

La misma función de capacitación tuvo sus graves fallas. Es la propia ley la que clasifica los servicios estatales y asigna las materias y prácticas a dictarse en cada uno de los servicios públicos. Más que un adiestramiento en servicio representaban dichos programas una orientación cultural, desvinculada por completo de los quehaceres administrativos y técnicos asignados al puesto. En tales circunstancias el empleado jamás podía aumentar sus conocimientos, destrezas y habilidades en función del puesto que desempeñaba. El adiestramiento de hoy día estudia profundamente el puesto y luego diseña el tipo de curso más adecuado para lograr una efectiva capacitación.

LEY No. 89 de 1942

En el mismo año de 1942, el gobierno de turno promulga la Ley No. 89 que modifica la señalada Ley 43. Esta nueva ley, entre otras cosas, establece una nueva categoría de servicio y confiere autoridad a la Comisión Nacional del Servicio Civil para programar los cuadros de materias, temarios, designación de jurados, fecha de exámenes y otras previsiones.

LEY No. 284 de 1943

Un año más tarde, en 1943, es nuevamente modificada la susodicha Ley No. 43. En efecto, la Ley No. 284 enmienda dicha ley al establecer un nuevo período de vigencia de los Jurados nombrados por la Comisión Nacional del Servicio Civil. También establece otras modificaciones de menor importancia.

En la postrimería del año 1943 surge una nueva legislación que deroga y sustituye las preindicadas leyes Nos. 43, 89 y 284. Esta fue la Ley No. 472 que también instituyó la Comisión Nacional del Servicio Civil con la misma finalidad y estructura que las comisiones predecesoras. Sin embargo, a esta última le fue limitada su jurisdicción al excluir de las pruebas de capacidad a ciertos empleados como los Alguaciles, el personal de la Secretaría de Estado de la Presidencia y otros.

Aun cuando el estatuto en cuestión organiza todo un proceso de reclutamiento y selección de personal, comenzando desde la publicidad hasta la calificación de exámenes, dicha ley, como las anteriores, careció de otros elementos y procesos imprescindibles para el desarrollo de un sistema de personal público.

LEY No. 1184 del 1946

En 1946 es promulgada la Ley No. 1184 que deroga y sustituye en todas sus partes la Ley No. 472. La Comisión Nacional del Servicio Civil prevista por esta Ley tenía las mismas atribuciones e integración que las anteriores. Uno de los aspectos más importantes de esta nueva ley fue lo concerniente a que en lo adelante el ciudadano interesado en prestar servicios en el gobierno central o en un municipio, debía presentar en todos los casos "como suplemento a la solicitud que hubiere elevado, un Certificado de Capacidad expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil", según el caso.

Independientemente de cuestionar la aplicación real de los textos jurídicos promulgados a partir de 1942, cinco en total, cabe señalar que el hecho de que el legislador dominicano produjera tantas legislaciones inadecuadas, unas derogatorias y sustitutivas, y otras enmendatorias, en un período de tiempo relativamente corto, pone de manifiesto que a nivel político y administrativo no existía una

conciencia definida sobre el Servicio Civil.

SUPRESION DE LA COMISION DEL SERVICIO CIVIL: Ley No. 2680 del 1951

Tales circunstancias, unidas al evidente antagonismo existente entre un sistema de personal basado en el mérito y el régimen político de la época, impulsan a los integrantes del Congreso Nacional a sancionar la Ley 2680 del año 1951, que suprime la Comisión Nacional del Servicio Civil, derogando la ya citada Ley 1184 de 1946. Al motivar la ley de la especie expresaron los legisladores de turno: "en la generalidad de los casos los cargos y empleos de la Administración Pública en sus diversas ramas, se proveen por medio de ascensos de funcionarios o empleados con la debida experiencia y en otros casos por candidatos que proceden de los diversos centros de enseñanza que existen en el país, con diplomas que acreditan su capacidad".

Los motivos expuestos carecen de validez científica; más bien sirvieron de base para elaborar una salida política. Así concluye la historia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Sus restos, –muebles y documentos– reposan, por mandato de la ley, en la Dirección General de Bienes Nacionales y en el Archivo General de la Nación.

PROYECTO PRESENTADO AL CONSEJO DE ESTADO

Es en el año de 1962 cuando nuevamente se vuelve a remover las cenizas del Servicio Civil. Durante el Gobierno del Consejo de Estado fue propuesto un proyecto de Ley que para algunos entendidos en la materia no era más que una copia del progresista y avanzado Estatuto de Personal de Costa Rica. Dicho proyecto no mereció la aprobación gubernamental.

LEY No. 55 del 1965: ONAP

El Secretariado Técnico de la Presidencia, creado mediante Ley No. 10 de 1965, viene a constituir otro gran ensayo oficial encaminado a promover el Servicio Civil, ahora a través de una

estructura especializada, como es la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP). Estipula la Ley No. 55 del mismo año, la cual además integra al Secretariado Técnico, que una de sus funciones será: "Establecer y desarrollar un sistema moderno de administración de personal que empleará empleados idóneos con fin de mejorar la calidad de los servicios públicos".

Resulta a todas luces evidente que ONAP ha tropezada con obstáculos diversos para desarrollar un Servicio Civil a nivel estatal; obstáculos de diferentes órdenes: políticos, económicos y administrativos. Pero es oportuno indicar que la implantación de un sistema de personal público es un proceso que necesariamente tiene que desarrollarse a largo plazo. Es un proceso de educación dirigido a todos los sectores nacionales a fin de crear una verdadera convivencia administrativa y una receptividad favorable, no sólo al Servicio Civil, sino a la urgente reforma administrativa en general que demanda el sector público.

PROYECTO DE 1966

En los meses posteriores a la toma de posesión del Dr. Balaguer, el núcleo de legisladores de oposición presentó ante la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, cuya elaboración estuvo a cargo de los doctores Victor Melitón Rodríguez, Luis Shecker Ortiz, y el autor.

Expertos nacionales y extranjeros han considerado dicho proyecto como excelente. Sin embargo contiene fallas y omisiones de alguna importancia. Un punto discutible, ante la prohibición constitucional de delegar las funciones conferidas a cada poder del Estado, es la delegación de los poderes que otorga el proyecto a los Ministros o Secretarios de Estado para nombrar todo el personal técnico, administrativo y auxiliar de sus respectivos departamentos, cuando la facultad de nombramiento de los servidores públicos está reservada constitucionalmente al Presidente de la República.

Uno de los aspectos más acordes con la realidad política y administrativa nacional, es la disposición del proyecto en cuestión, cuando expresa que: "la implantación de la Carrera Administrativa en las dependencias del Poder Ejecutivo se llevará a cabo de modo gradual, con base en planes pilotos que inicialmente se desarrollarán en uno o más Ministerios y oficinas, para luego hacer las adaptaciones

útiles en otros Ministerios u oficinas". En el país es difícil iniciar la implantación del Servicio Civil simultáneamente en todas las dependencias estatales. Existen limitaciones de carácter político y económico.

En los países donde la implantación del Servicio Civil se ha realizado de inmediato, alcanzando la estabilidad a todo el personal de carrera desde el momento mismo de la promulgación de la Ley o Estatuto, la experiencia ha sido desalentadora. En algunos casos se ha institucionalizado la ineficiencia del servicio público al premiar con la estabilidad al empleado incapaz. Es, pues, preciso que la estabilidad sólo beneficie a los empleados y funcionarios idóneos, luego que su idoneidad haya sido valorada por medios adecuados.

PROYECTO DE ONAP DE 1971

El ex-presidente Balaguer, quien en reiteradas ocasiones durante su primer mandato de gobierno expresó la necesidad de que en la República se implante un Servicio Civil de Carrera, en el discurso de toma de posesión de su segundo período presidencial, reconoció la necesidad de que la Administración Pública sea estructurada sobre bases científicas, desvinculada de las incidencias políticas. A tales fines ponderó el Proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que le fuera sometido por la Oficina Nacional de Administración y Personal, el cual nos correspondió preparar junto al compañero José María Jacome, en ese entonces funcionario de las Naciones Unidas.

Al presentar el proyecto ante el Consejo Nacional el 27 de febrero de 1971, el ex-Presidente señaló: "En este proyecto se contempla el establecimiento del Servicio Civil en forma gradual, tanto en los sectores del gobierno central, como descentralizado. Este régimen entraría en vigor en un plazo de varios años", indicando que se iniciaría en las oficinas recaudadoras del Estado.

El Listín Diario, al comentar editorialmente el discurso del Presidente, destacó el proyecto y expresó: "en la forma gradual con que propone el Presidente, sería el primer y gigantesco paso hacia la modernización y eficiencia de la Administración Pública".

Este proyecto no llegó ni siquiera a discutirse en ninguna de las Cámaras, no obstante su motivación y presentación por el titular del

Poder Ejecutivo. Representa el último esfuerzo oficial dirigido hacia el desarrollo científico de un sistema de administración de personal público.

PROYECTO DE ADOPA

En julio de 1978, con el auspicio de la Asociación Dominicana de Profesionales de Administración (ADOPA) y en ocasión de la celebración del Seminario "Modernización del Sector Público", fue discutido un nuevo proyecto de ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y presentado a consideración del gobierno electo en las elecciones generales de ese mismo año.

Este proyecto fue referido a ONAP, y en base al mismo, con la participación de los doctores Víctor Melitón Rodríguez, Cristóbal Gómez Yanguela y el autor, fue diseñado un nuevo anteproyecto, el cual se pretende someter a la consideración y estudio de todos los sectores vinculados a la Administración Pública Nacional.

Cabe reiterar, sin embargo, lo dicho en el primer tema, con respecto a las condiciones sine - qua - non, estrategia y previsiones necesarias para el debido desarrollo gradual de un sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa.,

V. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA

"Administrar para la democracia es la opción que México ha tomado en el sentido de que en última instancia tienen las reformas administrativas políticas, en las que pueblo y gobierno están empeñados".

ANDRES CASSO

La aplicación de la administración de personal público, concebida ésta como una disciplina de carácter científico cuya misión es la regulación de actividades humanas surgidas con ocasión del trabajo, necesariamente deberá fundamentarse sobre principios coherentes con los objetivos sociales y económicos de la organización estatal.

Los problemas de personal de naturaleza administrativa, y otros conflictos de orden laboral, tendrán una solución más ecuánime y consistente cuando la organización cuente con una política de personal previamente elaborada sobre criterios racionales y de justicia.

En las organizaciones donde el trabajador, empleado o funcionario, carece de un régimen de administración de personal definido, sus servidores se hallan sometidos al poder discrecional y absoluto del patrón, sea éste empresario privado o del Estado, salvo los casos regulados por la legislación laboral.

La definición y formulación de las políticas de administración de personal requieren, sin embargo, basarse en principios universales aceptados por la teoría administrativa contemporánea.

En el mismo ordenamiento jurídico del país se identifican numerosos principios que fundamentan los preceptos del derecho, muchos de los cuales tuvieron su origen en el viejo Derecho Romano, como por ejemplo el axioma "res inter alio actus", el cual establece que el contrato es la ley entre las partes.

El Código de Trabajo se fundamenta en ocho principios cardinales, entre los cuales tenemos el siguiente: "El trabajo es una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Este debe velar porque las normas del Derecho del Trabajo se sujeten a sus fines esenciales, que son el bienestar humano y la justicia social".

Cuando surge un conflicto de orden laboral y es llevado ante los órganos jurisdiccionales, el juez debe considerar, por sobre todas las cosas, esa base filosófica del Código que instituye el trabajo como una función social protegida y garantizada por el Estado. Cuando un Juez, en materia penal, duda en su íntima convición, tiene que aplicar el principio del derecho positivo: "indubio pro-reo", el cual reza que la duda favorece al reo.

La administración de personal, como disciplina reguladora del comportamiento humano en la organización, también tiene sus propios principios fundamentales, los cuales debe conocer todo ejecutivo o especialista de personal o de administración general.

Es oportuno señalar que tales principios se advertirán en el instrumento jurídico o administrativo en que esté formulada la política de personal de una organización.

Más importante aún resulta esta definición de principios cuando se trata de la administración de personal público, puesto que la ley, estatuto o reglamento que el gobierno sanciona para regular las relaciones de trabajo en el sector público, constituye por sí mismo un código de trabajo para dirimir las controversias surgidas entre Estado-servidores públicos.

Este tema versará sobre los principios propios de la administración de personal, tanto en lo que respecta a su aplicación en las organizaciones de naturaleza comercial como pública.

Tratará además de ofrecer un enfoque jurídico-administrativo con relación a la vigencia de determinados principios en los sistemas de administración de personal público.

Conviene señalar que la efectividad de la vigencia y el acatamiento de los principios que serán enunciados, dependerá de un sinnúmero de factores de orden educativo, político, social y económico.

DEL SERVICIO PUBLICO

La importancia de la vigencia de este principio ha sido ponderada de manera incuestionable:

La insistencia tradicional en favor de los principios de mérito de carrera como los más altos en la jerarquía de valores de la Administración de Personal, nos obliga a reafirmar aquí la supremacía del principio del servicio público. Debiera ser admisible la salvedad, pues el gobierno existe para servir al público y en tal sentido han de orientarse todas las aspiraciones de la Administración Pública.

Este principio, preconizado por el insigne filósofo de la Administración Pública, don Pedro Muñoz Amato, rige únicamente para la administración pública, como su nombre lo indica. Postula que el empleado, trabajador o funcionario estatal debe tener plena conciencia de que sirve a la comunidad ejerciendo una función pública, y debe anteponer a su interés personal el interés del servicio y servir a la administración con eficiencia y probidad.

Como complemento de este principio, al servidor público se le exige actuar en el anonimato y hacer voto de pobreza, lo cual significa que un empleado o funcionario al servicio del Estado no debe especular con la administración, ni servirse de ella para fines personales. Debe concebir el ejercicio de la función pública como un verdadero sacerdocio que demanda lealtad, consagración y devoción.

La aplicación efectiva del postulado del servicio público depende del grado de desarrollo de la administración pública donde rija. En países donde la burocracia ha logrado profesionalizarse se cumple satisfactoriamente con los requerimientos inherentes a este postulado.

DEL MERITO PERSONAL

Proclama este principio que toda persona interesada en ingresar en una organización, así como mantenerse en la misma, debe demostrar que posee la capacidad y las demás cualidades exigidas por los puestos para ser desempeñados con eficiencia.

Las diferentes fases del proceso de selección de personal estarán dirigidas a dar cumplimiento a este principio, al escoger a los candidatos más calificados, y ubicarlos en los puestos acordes con sus aptitudes.

El principio del mérito reviste singular importancia para la administración de personal, por cuanto ésta logrará sus fines de procurar eficiencia y economía en la producción de bienes y servicios, mediante la selección de personal idóneo.

Esa importancia ha sido reconocida inclusive en el sector público. Algunos países han instituido el principio del mérito como un precepto constitucional. En otros se han realizado esfuerzos para consagrarlo constitucionalmente. Antonio Cuevas Viret, ex-Director de la Oficina de Personal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico,

al abogar por la inclusión del principio del mérito en la Carta Sustantiva, expresó:

> *Una vez consagrados en la constitución y en las leyes, el principio y el sistema del mérito tendrán razonablemente asegurada su continuidad a través de los cambios políticos, por nuestra condición de pueblo afecto a las leyes.*

Sin pretender negar el carácter positivo de la inclusión del principio del mérito en la Carta Sustantiva del Estado, conviene reiterar que en algunos países, además de establecerse constitucionalmente dicho principio, se ha formulado una política de personal, y a pesar de todo ello el sistema de personal basado en el mérito ha resultado totalmente inoperante.

Este caso revela una vez más la necesidad de educar y motivar al liderato político de un país, para, además de lograr la promulgación de la ley de personal, obtener también su apoyo en la implantación del sistema.

RETRIBUCION ADECUADA

Este principio preconiza que el salario o retribución pagado en la organización debe fundamentarse en una política salarial que considere los factores de orden económico y social que inciden en la vida del obrero, empleado o funcionario.

En este sentido habrá de ponderarse, al elaborar tal política, el costo de la vida, la complejidad del trabajo y la especialización, el nivel de sueldos y salarios existentes, y otros factores que pueden contribuir a dar vigencia a los postulados de justicia retributiva y de igual paga por igual trabajo en condiciones similares. Señala H. Donald Mcinnis, en su monografía "Clasificación de Puestos":

> *A un empleado debe dársele un salario que llene sus necesidades. Aún más, el salario debe ser competitivo, es decir, las escalas de salarios deben ser lo suficientemente altas para atraer empleados para los puestos y para que permanezcan en la organización. Cualquier patrono sabe que perderá rápidamente a todos los buenos empleados si permite que los niveles que paga*

de salarios sean más bajos que los pagados en otras empresas. Si las demás condiciones son iguales, la gente deseará trabajar en la organización que pague mejores salarios.

Lo anterior es evidentemente cierto; una organización atraerá y retendrá personal idóneo en la medida en que su política de sueldos y salarios pueda competir con la de las empresas radicadas en la localidad, principalmente con la de aquellas dedicadas a la misma actividad.

DEL ANALISIS Y VALORACION DEL TRABAJO

Un mercado altamente competitivo, de una parte, y el incremento constante de las atribuciones reconocidas al Estado moderno, de otra parte, demandan el análisis y valoración objetiva e impersonal de las funciones y responsabilidades asignadas a los puestos de una institución, a fin de establecer un sistema uniforme de clasificación, basado en la agrupación de cargos con funciones homogéneeas, en que prevalezca la distribución equitativa del trabajo.

Puede afirmarse, sin lugar a equívocos, que la clasificación racional de los puestos de una empresa es uno de los procesos más importantes de la administración de personal, el cual servirá de base a las demás fases referentes al manejo de personal. El autor precedentemente citado expresa al respecto:

Es unánime el criterio de que la clasificación de puestos es el elemento fundamental e imprescindible para lograr un sistema científico de administración de personal, sistema con el cual se puede obtener la mayor eficiencia y el más justo trato de los que trabajan en unidades colectivas, máxime cuando el personal de ésta es numeroso.

Resulta altamente estimulante la toma de conciencia de empresarios privados y de funcionarios ejecutivos de ciertas instituciones estatales, sobre la necesidad de implantar sistemas modernos de clasificación de puestos. Son varias las organizciones

que en la actualidad encaminan sus esfuerzos hacia la implantación y desarrollo de un plan de clasificación de puestos.

DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES: PUBLICIDAD

Este principio resulta de una importancia tal, que inclusive se encuentra consignado en la Carta de las Naciones Unidas.

Prescribe que debe darse oportunidad de ingresar al servicio a todos aquellos ciudadanos que se hallen en aptitud y con el deseo de hacerlo, siempre que agoten los requisitos reglamentarios. Implica este principio el deber de que los encargados de la administración de personal de cada organización den la debida publicidad, cuando ocurran vacantes o sean creadas nuevas plazas.

Este precepto, en la concepción citada, limita su aplicación al sector público. La misma naturaleza contractual de las relaciones de trabajo, prevaleciente en la empresa privada, impide su vigencia en este sector, por cuanto tiende a restringir el derecho de libre contratación reconocido al patrono.

Su vigencia, sin embargo, en la administración de personal público, es indubitable.

Sabido es que ésta tiende a excluir las discriminaciones de todo orden, principalmente de tipo político, en el nombramiento de personal; para lograrlo, resulta imprescindible la consagración constitucional o legislativa del derecho de libre acceso a la administración pública.

DE LAS PROMOCIONES BASADAS EN LA IDONEIDAD

Una adecuada política de promoción en una empresa puede constituir uno de los incentivos más positivos para promover la eficiencia, la superación personal, el espíritu de cuerpo y la satisfacción en el trabajo.

Sin embargo, ello demanda fundamentarse sobre criterios técnicamente definidos. Bajo la concepción actual el ascenso se concede tomando como factor preponderante la idoneidad de la

persona, idoneidad que debe relacionarse con los requerimientos de capacidad exigidos por el cargo.

Es así como desaparece la teoría de que los ascensos y otras promociones deben fundamentarse en la antigüedad, y surge el principio de que las promociones, tanto de orden jerárquico como económico, deben conferirse sobre la base de la idoneidad de la persona.

Este principio, por supuesto, no excluye la antigüedad como elemento ponderable, el cual en determinadas circunstancias puede considerarse como el factor decisivo para producir un ascenso: en igualdad de condiciones de capacidad, prevalece la antigüedad.

DE LA DEBIDA CONSIDERACION A LA DIGNIDAD HUMANA

Superada la época en la cual el trabajo fue considerado como una mercancía, constituye una responsabilidad primordial de la administración de personal promover la humanización del trabajo.

Ello será logrado en la medida en que las normas sobre la humanización del trabajo sean desarrolladas como patrón de conducta de superiores y ejecutivos de todos los niveles jerárquicos de la empresa.

Prescribe el principio de la debida consideración a la dignidad humana, el respeto y garantía de los valores personales del trabajador. El supervisor o ejecutivo en función de líder, tiene la responsabilidad de obtener el respaldo de sus subordinados ejerciendo de manera democrática el poder y autoridad que le confiere el cargo, y tratando de persuadir, antes que de imponer arbitrariamente sus decisiones.

Apunta E. Laberge, en su folleto "Gerencia y Jefatura":

¿Es una redundancia repetir que los empleados son seres humanos? Creemos que no, porque a pesar de muchas y muy buenas intenciones, es un criterio que los jefes olvidan frecuentemente o no saben cómo aplicarlo en forma efectiva. Es por eso muy importante en un curso de jefatura tener en cuenta los aspectos humanos, saber cómo actúan en la práctica y buscar

soluciones a los problemas que pueden intervenir en su buen funcionamiento.

Lo señalado precedentemente aún es válido hoy día, lo cual una vez más confirma la necesidad de que en el país continúen desarrollándose toda clase de actividades destinadas a humanizar la administración, principalmente a través de la supervisión democrática.

DEL RECONOCIMIENTO A IMPUGNAR CIERTAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS

Este postulado se evidencia principalmente en la administración de personal público, al instituir la ley o reglamento el derecho de todo servidor estatal de ejercer los recursos administrativos previstos cuando considere que las decisiones de sus superiores le han lesionado un interés jurídicamente protegido.

Un sistema de administración de personal en el gobierno, no sólo tiende a procurar la eficiencia administrativa y a garantizar ciertos derechos a los servidores públicos, sino también a democratizar los procesos administrativos referentes al manejo de personal.

La ley de Personal de Puerto Rico, de manera expresa señala los casos en virtud de los cuales los empleados de carrera pueden recurrir ante la Junta de Personal para que este órgano, de naturaleza cuasi-judicial, conozca de las controversias surgidas entre Estado-servidores públicos, pudiendo el presunto lesionado impugnar la decisión de la Junta ante la jurisdicción ordinaria de derecho común, en los casos específicos de destitución por motivos políticos.

En la empresa privada se pueden instituir los llamados Comités de Quejas y Agravios, con capacidad para decidir sobre las quejas presentadas por los trabajadores, independientemente del derecho que confiere el Código de Trabajo al al empleado, de ejercer la acción judicial ante los Tribunales de Trabajo u organismos que hagan sus veces.

En la actualidad, el servidor público dominicano no tiene dónde recurrir cuando se considere lesionado en sus derechos. Tanto el

Código de Trabajo como el Tribunal Superior Administrativo le excluyen del fuero de sus respectivas competencias.

SELECCION EFECTIVA E IMPARCIAL

Reza este precepto que la selección del personal de una empresa debe descansar sobre bases científicas, garantizadas por métodos y sistemas sanos y serios.

Es la fase de selección la más importante de toda la administración de personal y de cuya aplicación satisfactoria dependerá la capacidad de los integrantes de la organización.

El prestigio social de un sistema de personal, sea público o privado, se logrará y mantendrá por la efectividad e imparcialidad de su fase de selección.

Al comentar la importancia del proceso de selección, la distinguida administrativista puertorriqueña Irma García de Serrano expresa:

> *La selección, basada en el principio del mérito y en las prácticas positivas del sistema, ayudará también a resolver el problema de los empleados faltos de ética. Una vez que la burocracia gubernamental se destaque por su honestidad e integridad, muchas personas honradas e idóneas desearán ingresar en la tarea pública. La fe de los empleados en las normas éticas del sistema de personal actuará como un salvavidas para el proceso democrático.*

Hay precedentes en Hispanoamérica, según los cuales los sistemas de personal han sido más bien sinónimos de favoritismo y desconfianza, debido principalmente a las fallas y parcialidad en la administración del proceso de selección.

Un sistema de administración de personal en el servicio público debe perseguir los objetivos siguientes:

a) Dignificar la condición de los servidores públicos mediante la adecuada protección de sus derechos personales y profesionales, y la promoción de su mejoramiento integral.

b) Procurar la constante elevación de la eficiencia de los servicios públicos, a partir del perfeccionamiento y la motivación del personal que compone los distintos organismos, entre otros factores; haciendo así de la Administración Pública un instrumento idóneo para dirigir el desarrollo general del país.

c) Mantener una alta moral en la gestión administrativa de los servidores públicos, a partir de su concientización, desarrollo de una mística de servicio y responsabilización por sus actuaciones.

d) Democratizar la administración de los servidores públicos mediante el establecimiento de adecuadas condiciones de trabajo, de participación en la gestión de la cosa pública, de armonización de las relaciones humanas y de desarrollo individual y grupal.

e) Garantizar la estabilidad en el servicio público de los empleados meritorios y que desempeñen sus cargos con eficiencia, dedicación y honestidad.

f) Garantizar justas promociones y otras formas de progreso laboral o profesional de los servidores de carrera, en base a sus méritos comprobados y sostenidos.

g) Garantizar a los servidores públicos el ejercicio de los derechos que les reconocen las Leyes y los estatutos de los respectivos organismos.

h) Procurar el perfeccionamiento de los servidores públicos en general, y de los servidores de carrera en particular, mediante actividades ejecutadas conforme a las prioridades que establezcan las políticas y los programas de desarrollo del país.

i) Contribuir al bienestar de los servidores públicos y sus

familias, mediante el desarrollo de actividades de asistencia de instrucción, culturales, deportivas, recreativas y sociales, a cargo de organismos especiales del Gobierno, o mediante colaboración con otras entidades nacionales.

Conviene apuntar, no obstante, que, en los momentos actuales, en muchos países donde viene desarrollándose el servicio civil como institución desde hace varios años, se ha cuestionado su validez, debido principalmente a que el sistema sólo se ha preocuapado por la estabilidad del servidor público y su bienestar, sin considerar el aspecto referente al desarrollo de la eficiencia de la administración pública. En algunos de estos países, como Costa Rica, se están revisando la filosofía, los principios y los sistemas técnicos que configuran el régimen de personal público.

VI. DESARROLLO GRADUAL DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

"La concepción de desarrollo gradual del Servicio Civil es eminentemente práctica y se sujeta a la realidad nacional. Se trata de introducir una Carrera Administrativa de aplicación gradual, cuya ampliación se haría al ritmo que las autoridades lo decidan sin lesionar intereses de orden político.

Dr. José María Jacome.

Una vez promulgado el estatuto de personal público, las disposiciones de carácter general que conforman el Servicio Civil, referentes a condiciones de ingreso a la administración pública, nombramiento, clasificación de cargos, remuneración, adiestramiento, calificación de personal, prohibiciones, régimen disciplinario y otras, serán aplicables de inmediato a todos los empleados y funcionarios públicos, sea cual sea su nivel jerárquico. Excepto, desde luego, las exclusiones que necesariamente habrá que prever, tales como las referentes a los miembros de las Fuerzas Armadas, del Poder Judicial y funcionarios de elección popular, por tratarse de un personal cuyo régimen y condiciones de trabajo necesariamente tienen que regularse por disposiciones constitucionales y adjetivas, por la misma naturaleza de sus funciones.

Todo lo contrario sucede con la carrera administrativa, ya que sus disposiciones no tienen carácter general y entrarán en vigor gradualmente. El Presidente de la República quedaría facultado para determinar en cuáles dependencias de la administración pública se iniciará la implantación gradual de la carrera administrativa, la cual una vez instaurada tendrá carácter permanente e irrevocable en tales instituciones.

El Proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa sometido al Congreso Nacional en el año 1966, por el Partido Revolucionario Dominicano, también previó el desarrollo gradual de la carrera administrativa.

En la República Dominicana, la implantación de la carrera administrativa necesariamente tiene que ser progresiva, si se quiere desarrollar un sistema de personal público progresista y eficiente. Existen numerosos factores de orden técnico y político que así lo aconsejan.

En primer término, el Gobierno no cuenta con personal calificado para propiciar una implantación general y simultánea en todos los sectores públicos. Por otro lado, el personal de la administración pública carece de los requerimientos mínimos de capacidad necesarios para asimilar la carrera; lo que provocaría un desplazamiento masivo del personal incapaz. Y por último, el poder político no estaría de acuerdo con que todo el personal que ocupe un

puesto en el Gobierno ingrese simultáneamente a la carrera administrativa, lo cual, además, sería prácticamente imposible.

Por estas razones valederas el estatuto de personal debe otorgar al Presidente de la República la facultad de determinar cuáles instituciones públicas serán prioritarias en la implantación de la carrera, la cual, una vez establecida, tendrá carácter irrevocable. Este último aspecto representa una protección para el sistema.

Esta modalidad de implantación gradual, de origen suramericano, permite que el empleado y funcionario sea promovido gradualmente a la carrera administrativa de acuerdo con su capacidad, sin considerar su filiación o apoyo de carácter político.

La experiencia latinoamericana ha demostrado que la implantación del sistema tradicional de servicio civil, donde no se organiza la carrera administrativa y su implantación gradual, ha acarreado serios obstáculos de orden práctico, al extremo de llegarse a institucionalizar la incapacidad en el servicio público.

Ello se evidencia en algunas legislaciones extranjeras, que sin requerir una evaluación previa y satisfactoria, confirieron status de carrera a todo el personal activo del Gobierno; personal que, en la mayoría de los casos, carecía de los requerimientos mínimos de idoneidad deseables.

En los países donde se ha legislado en este sentido, el servicio civil no ha tenido la debida continuidad. Se ha argumentado en su contra, con justa razón, que tal legislación más bien respondía a una maniobra política encaminada a conferir la permanencia en el cargo a los militantes del partido en el poder. Existen en Hispanoamérica estatutos de personal con estas orientaciones, promulgados, al final del mandato de un Gobierno, y luego derogados ipso facto en el mismo inicio del gobierno sucesor.

Es preciso advertir que aun el desarrollo gradual del servicio civil requiere un soporte técnico, el cual es referido en temas anteriores. Este aspecto es enfocado por el distinguido autor venezolano Allan R. Brewer-Carias en su obra "El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa":

> *En cuanto al Estatuto del Funcionario Público, donde realmente está la innovación de la Ley, éste se refiere a los deberes y derechos de los funcionarios públicos, los cuales hasta*

ahora venían siendo regulados dispersamente en nuestro ordenamiento jurídico. En cuanto al sistema de administración de personal la Ley consolida las bases establecidas durante los últimos diez años por la Comisión de Administración Pública, para una racional administración del personal al servicio del Estado.

En la cita transcrita se advierte que el Estado Venezolano, primero sentó las bases técnicas durante un período de diez años para luego desarrollar la carrera administrativa. En nuestra opinión, este período se extendió a diez años, debido a que el proyecto original había sido sometido al Congreso a principio de la década del 60, siendo aprobado en 1970. De todos modos, es válido el concepto de que, antes de la sanción legislativa, es preciso sentar las bases para el desarrollo efectivo del sistema.

VII. ORGANOS DE DIRECCION Y SUPERVISION DEL SISTEMA DE PERSONAL PUBLICO.

"Debe estar adscrita al nivel más elevado de la autoridad. En los países de regímenes presidenciales, podrá estar adscrita a la oficina administrativa y técnica del jefe del ejecutivo. Unicamente en ese elevado nivel puede gozar la oficina central de personal de suficiente prestigio y de la necesaria autoridad en todo el ámbito del gobierno para llevar a cabo satisfactoriamente la ardua tarea de la administración de personal".

MANUAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, NACIONES UNIDAS.

La ejecución de una política moderna de administración de personal público requiere la creación de estructuras especializadas para administrar todas sus fases y procesos, puesto que el manejo del personal estatal dejará de ser un simple y obsoleto registro para convertirse en un sistema científico que procurará el mejoramiento de los servicios públicos mediante la creación de condiciones de trabajo satisfactorias y un criterio selectivo de personal basado en el mérito.

En vista de la introducción de normas técnicas para administrar el personal civil del Estado, es conveniente establecer un organismo (u organismos conectados) de donde emanen directivas y normas técnicas para la función de personal. Se deberá contar con especialistas en la materia, que divulguen los principios y procedimientos que se deban utilizar y que, al mismo tiempo, estén en condiciones de controlar la ejecución de las instrucciones. Esta modalidad organizativa de un servicio central de personal, puede tener expresiones distintas de acuerdo al tipo de administración pública en el que se esté actuando.

El servicio central de personal puede tener la característica de un sistema pluralista, vale decir, más de un sistema unitario, o sea, un solo organismo central dedicado a las funciones de personal. En el primer caso, es decir, un sistema pluralista, la alternativa más frecuente se refiere a la actuación de un comisión normativa, que puede ser bastante independiente o si no técnicamente autónoma, y un servicio administrativo central, de funciones y localización diferentes de acuerdo al medio. En los países europeos, y especialmente en Inglaterra, se ha utilizado este tipo de sistema.

En los países latinoamericanos es más común encontrar el sistema unitario, aunque muchas veces sin ningún poder real por la falta de establecimiento de la carrera administrativa. Este órgano de administración del sistema, en los países que hoy cuentan con un servicio civil avanzado, ha sido previsto como una dependencia directa del Presidente de la República.

Los serios problemas administrativos, políticos y económicos que creará la implantación del servicio civil en un medio como el nuestro, donde se carece de una conciencia administrativa, resultan incuestionables. Para conjurarlos, además del decidido apoyo

presidencial, es preciso que el órgano de administración cuente con la suficiente jerarquía y autoridad que le permita tomar las decisiones necesarias para viabilizar la ejecución de los programas, siempre en estrecha y constante vinculación con la suprema autoridad del Gobierno.

El organismo central de personal debe ser concebido de acuerdo con la filosofía y mecanismo operativo del sistema de planificación económica, social y administrativa del Gobierno, uno de los más modernos de América, el cual se ha proyectado hacia otros países, inclusive más avanzados que el nuestro. Representa este sistema la conquista administrativa de mayor significación de la maquinaria estatal en los últimos años.

Bajo esta premisa, al Secretariado Técnico de la Presidencia, máximo órgano de asesoría del Poder Ejecutivo, le compete coordinar la planificación administrativa del Estado. Para lograrlo efectiva y realmente, se ha previsto su participación en la formulación de la política de administración de personal público mediante una asesoría directa.

FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO CENTRAL DE PERSONAL

Delimitar las funciones y atribuciones inherentes al departamento de personal es una de las tareas del más alto ejecutivo para lograr de manera efectiva la coordinación de sus relaciones con los departamentos de línea. Las funciones básicas del departamento de personal pueden sintetizarse en los puntos siguientes:

Asistir al Presidente de la República en la formulación de políticas, programas y normas de administración del personal civil del gobierno central.

Asesorar a los ejecutivos del más alto nivel departamental en la elaboración y formulación de los reglamentos de administración de personal.

Elaborar, dirigir y coordinar el sistema nacional de adiestramiento.

Asistir a los supervisores y ejecutivos de línea en la administración del sistema de personal y en los problemas que su implantación pueda acarrear.

Proponer los proyectos, instructivos o manuales necesarios para regir las relaciones de trabajo en la institución.

Coordinar la administración de los sistemas de clasificación de puestos, de remuneración, de calificación de personal, de reclutamiento y selección, de retiro, de adiestramiento, de sueldos y salarios, y otros característicos de la administración de personal moderna.

Procurar la debida aplicación y respeto de los principios orientadores del sistema.

Diagnosticar la estabilidad o la moral de la organización como grupos o equipos efectivos de trabajo, mediante diversos índices de trabajo, tales como eficiencia productiva, ausentismo, accidentes, temporalidad y movilidad interna, y quejas y agravios.

Aquellas otras que le sean conferidas por la gerencia o autoridad competente.

Algunos departamentos de personal también tienen asignadas las actividades referentes a las relaciones públicas de la institución; esta teoría obedece, sin duda, al criterio sustentado por varios autores de que las relaciones públicas caen dentro de las relaciones industriales, nombre con el cual, inclusive, se suele designar al departamento de personal.

Relaciones públicas, en su concepción actual, es un campo de estudio con sus características propias, que aun cuando está relacionando con la administración de personal, no equivale a identificar a ambos campos como sinónimos, ni siquiera como complementarios. En la práctica será defícil reclutar un especialista a nivel universitario que reúna condiciones de idoneidad para desempeñar la dirección de un departamento así concebido.

CENTRALIZACION DE LAS POLITICAS DE PERSONAL

Dentro del pensamiento y práctica administrativa contemporáneos, la descentralización representa uno de los elementos imprescindibles para lograr una administración efectiva. Sin embargo, en lo concerniente a la administración y supervisión de las políticas de personal de una organización, este dogma sufre una excepción, tanto en la empresa pública como en la privada.

Implementar un sistema de personal en una empresa comercial, industrial o de servicios públicos requiere la centralización de sus normas y políticas en una oficina central, sin importar la limitación de su radio de acción. Claro está que esta necesidad será mucho más patente y mayor cuando la organización posea subsidiarias en regiones y países distintos al de la sede principal.

Pese a que se ha criticado la supercentralización administrativa de las empresas multinacionales, la misma es justificada en la administración de personal, sobre todo, cuando la sede de la empresa matriz sólo centraliza las normas y políticas, delegando en las subsidiarias los aspectos operativos.

Cualquier institución, para lograr sus objetivos de manera satisfactoria, requiere coordinar y unificar todos los procesos técnicos, administrativos y de producción y adaptarlos a las condiciones propias del medio. Una empresa puede fijar sus criterios selectivos de personal para que todo empleado contratado, sin importar el país o región, ingrese bajo tales criterios. Naturalmente, ello implica delegar la parte operativa de la selección.

La premisa de la centralización de las políticas de personal es mucho más valedera para la administración de personal público; el Dr. Víctor Melitón Rodríguez en sus notas de "Administración de Personal", señala al respecto:

> *La centralización de la función de personal es una de las medidas que deben tomarse en primer término cuando ha de implantarse el Servicio Civil de carrera de un país. No significa esto que todos los servicios referentes al manejo de personal deben quedar a cargo de los órganos del nivel central o nacional... Deben centralizarse las funciones superiores: Normativas, de control general y de implantación de planes*

globales, en razón de que dejándolas a cargo de más de un cuerpo o en manos de los ministerios, departamentos, etc..., fácilmente puede caerse en prácticas encontradas, conflictivas, así como en duplicaciones de gastos y esfuerzos y en trastornos de los servicios.

Con ocasión de evaluar la oficina de personal del gobierno de los Estados Unidos, John Mc Diarmid, citado por Dwight Waldo, en su obra "Administración Pública", expresó:

Si el propósito del presente estudio es acelerar los progresos de la administración del personal federal, ninguna recomendación es más importante que la de que se establezca una autoridad central de personal que tome la iniciativa en todas las materias que afecten al servicio federal, que esté dispuesta en cualquier momento para aconsejar al Presidente o al Congreso con respecto a las materias de salarios, horas, licencias, condiciones de trabajo, causas de turno de empleos, quejas, y asuntos similares, y a servir de estímulo a los administradores generalmente en el mejoramiento de las condiciones de empleo.

Muchas de las oficinas centrales de personal estatal, además de centralizar los aspectos normativos y de políticas, han caído en el error de centralizar, de manera excesiva, aspectos operativos. La Oficina de Personal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en su origen administraba todas las fases del sistema de personal del servicio público, pese a que el sistema instituyó la descentralización de la fase de nombramiento, lo cual faculta a un titular de departamento para expedir el nombramiento de sus empleados administrativos, previa selección de los candidatos por la oficina central.

Esta centralización se justifica en la época de inicio de la implantación de los programas, pero cuando el órgano central ha logrado un grado de avance y crecimiento, y se advierte el incremento de la función estatal, es conveniente descentralizar los aspectos operativos.

ORGANOS AUXILIARES DEL DEPARTAMENTO CENTRAL

Si la administración de las políticas y normas generales es una función privativa de la oficina central, ¿cuál será el papel de los niveles inferiores de personal? ¿Cuándo se justifica la existencia misma de estos órganos auxiliares? Empresas privadas sin subsidiarias regionales, o aun en presencia de éstas, cuando su fuerza de trabajo es reducida, sólo requieren el establecimiento de una unidad de personal, la que ejercerá todas las atribuciones propias de la materia.

La administración pública presenta un esquema de organización más definido en lo que concierne al manejo de personal. La vasta jurisdicción del Estado y, como consecuencia, el número de servidores gubernamentales, demanda el establecimiento de oficinas de personal auxiliares, con poder de acción limitado al ámbito ministerial o departamental.

Sobre el particular han expresado Frederick C. Mosher y Salvatore Cimmino, en la obra "Ciencia de la Administración" que:

> *La tendencia más significativa al respecto parece ser la de constituir organismos centrales con funciones relativas al personal, al vértice de la jerarquía administrativa, secundadas por oficinas de personal a nivel ministerial o de dirección general, e incluso de alcance más limitado, como oficinas a nivel divisional o, con mayor frecuencia, de ámbito regional o provincial.*

Pese a las consideraciones precedentes, en la administración de personal no existen soluciones organizativas con perfiles universales; éstas variarán de acuerdo con las condiciones sociales, subjetivas y políticas del medio ambiente.

Es por ello que los niveles estructurales relativos a los servicios de personal presentan características disímiles entre los gobiernos nacionales. Cada gobierno adopta el sistema de organización que más se adapte a sus condiciones económicas, sociales, políticas y administrativas.

VIII. SECTORES DE PUESTOS EN EL GOBIERNO.

"Dada la enorme variedad de las funciones gubernamentales, es indispensable que se establezcan clasificaciones para el tratamiento ordenado y equitativo del personal. La completa individualización es tan imposible como la absoluta uniformidad, y lo más corriente son las clasificaciones ambiguas, contradictorias, sin verdadera referencia a los principios de mérito para el servicio público, ni a la eficiencia administrativa".

PEDRO MUÑOZ AMATO.

Uno de los aspectos más controversiales y de mayor incidencia política en un sistema de administración de personal público, lo constituye la división de la estructura de cargos públicos. La identificación y definición de sectores de puestos representa la conciliación de dos posiciones totalmente divorciadas. La de los políticos defensores del sistema del despojo, "que no quieren perder lo que creen es uno de sus poderes, y la de la técnica, que ofrece razones inobjetables para calificar de contraproducente y dañino ese aparente poder".

Cabe advertir que el grado de avance técnico de los sectores de puestos, uno de los cuales señala dónde termina la cúspide jerárquica de la carrera profesional, dependerá principalmente de la concientización administrativa del poder político y de la comunidad en general. En países de una experiencia y tradición centenaria en el manejo del personal estatal, la carrera administrativa puede llegar hasta Vice-Ministro. Sin embargo, este patrón resulta inaplicable en otras naciones donde apenas se esté desarrollando el proceso de educación de la "ciudadanía y su liderato para que acepten los principios esenciales y renuncien al favoritismo de carácter personal o partidista".

Los puestos de la administración pública bien pudieran quedar comprendidos en los tres (3) sectores siguientes:

a) POLITICO, el cual agrupa los cargos de naturaleza política, normativa, de confianza y de alta dirección: Secretarios y Subsecretarios de Estado, funcionarios de este rango, Gobernadores Provinciales, Ayudantes del Presidente, Inspectores de la Presidencia, etc., y aquellos cargos de confianza o cuyas mismas funciones lo definan como políticos.

b) EXENTO, agrupa los cargos ejecutivos en los cuales se exige un alto grado de discreción para tomar decisiones. Responden directamente al Presidente o a un Secretario de Estado, Directores Generales, Subdirectores, Directores Administrativos y de Programas, Encargados de Departamentos de jerarquía similar, etc.

c) POR OPOSICION, este sector agrupa los cargos eminentemente técnicos, que exigen una formación universitaria especializada o estudios y experiencias equivalentes, y aquellos otros puestos de nivel técnico medio, de supervisión, administrativos y auxiliares, no incluidos en los dos sectores precedentes.

No existen marcadas diferencias entre los sectores Político y Exento, ya que las personas que ocupen un puesto en estos sectores no tendrán que someterse a métodos de evaluación que determinen si reúnen los requisitos de capacidad necesarios para desempeñar el cargo, ni mucho menos se les concederá el derecho de permanencia, así como otras prerrogativas; todo lo cual permitirá al titular del Poder Ejecutivo remover libremente a estos funcionarios, sin limitación alguna.

La creación del sector político responde a la conveniencia de agrupar en un núcleo independiente los cargos esencialmente de carácter político.

Desde este punto de vista, la composición del sector Exento puede facilitar su desarrollo técnico, a corto plazo, en la medida en que lo permitan las condiciones políticas y administrativas del país. Este sector bien podría convertirse en un servicio especial, donde a las personas se les exija el cumplimiento de ciertas condiciones de capacidad e idoneidad pre-establecidas para cada función en particular.

Es el sector Por Oposición el que conforma la Carrera Administrativa, y donde para ingresar es imprescindible poseer la idoneidad necesaria para desempeñar el cargo, demostrada a través de pruebas de libre y abierta competencia.

Los servidores de carrera serían los únicos beneficiarios del derecho de estabilidad en el puesto y de otras prerrogativas que universalmente se les reconocen. Sólo podrían ser separados de sus cargos, por la comisión de una de las faltas taxativamente previstas en el estatuto de personal.

Conviene reiterar, sin embargo, que al momento de la promulgación de la Ley, ningún empleado o funcionario disfrutará del status de servidor de carrera. Para adquirirlo, será imprescindible la autorización del Presidente de la República permitiendo el ingreso a la Carrera Administrativa de la institución donde labore el

empleado o funcionario; luego, como condición sine qua non, ese servidor tendrá que someterse a un riguroso proceso de evaluación, del cual dependerá su real ingreso a la carrera.

Resulta indispensable lograr una comprensión y aceptación de los principios de servicio civil de carrera, antes de ponerlo en ejecución. Para ello, es necesario que los organismos encargados de su promoción, bien de carácter técnico como académico, participen en el estudio de la carrera del servidor público y también que se diseñe un programa de concientización en materias de personal, sobre todo en lo que se refiere particularmente a las nuevas normas que han de conformar el servicio civil de carrera. Al mismo tiempo, hay que difundir permanentemente los principios que guían al servicio civil de carrera, y las ventajas que ofrece al empleado público.

POLITICA Y SERVICIO CIVIL

Uno de los temas más fascinantes y a la vez controversiales de la moderna teoría y práctica administrativa es el referente a política y administración. Mientras destacados autores, entre ellos el dominicano Manuel de Js. Troncoso de la Concha, consideran que la administración constituye un poder del Estado con características y naturaleza propias, otros, de no menos prestigio, sostienen que política y administración se hallan íntimamente relacionadas y, por ende, no pueden concebirse separadas de un todo.

En lo que concierne específicamente a política y administración de personal la polémica se ha presentado más radicalizada. De una parte, los defensores del sistema de despojo –spoils system–, propugnan el control político de la administración de personal, y de la otra, estudiosos de la administración consideran que ante todo debe prevalecer el principio del mérito en el nombramiento de personal.

Hay que destacar que los patrocinadores del sistema de despojo, incluyendo a su iniciador, el Presidente de Estados Unidos, Andrew Jackson, generalmente defienden un interés personal, que, aunque legítimo, no deja de ser cuestionable: el poder absoluto de nombramiento en la administración pública, sin considerar los más mínimos requisitos de capacidad.

Argumentan los seguidores de este sistema, erradicado de los Estados Unidos en el año 1883, que el partido político necesita la recompensa de los puestos públicos para obtener organizadores y miembros activos. Asimismo, sostienen la necesidad de designar, en los puestos estatales, personal leal a sus programas. Aducen, además, que la inamovilidad de los servidores públicos vendría a convertirlos en una élite privilegiada, carente de motivación y responsabilidad.

Estos argumentos, aun cuando contienen aspectos ponderables, no justifican en modo alguno que el interés del partido prevalezca sobre el requerimiento de eficiencia y de personal idóneo que demanda el servicio público. En países hoy avanzados o en vías de desarrollo, una de las primeras acciones oficiales ha sido precisamente el establecimiento de un régimen de administración de personal que ha contribuido al logro óptimo de la eficiencia en los servicios estatales. En estos países, los partidos en el poder, lejos de debilitarse, se han fortalecido, sin que ofrecieran el empleo público como recompensa eleccionaria.

La resistencia obstinada de los políticos hacia el servicio civil y la carrera administrativa reside principalmente en que desconocen su estructuración y objetos. Al respecto señala un especialista centroamericano, Pedro José García Roger, en su monografía "Clasificación de Puestos":

> *Los políticos creen que la facultad de que gozan para otorgar puestos públicos constituye un arma poderosa. Por eso son enemigos del Servicio Civil... Veamos las posibilidades que tienen en un gobierno los funcionarios que ocupan puestos políticos del más alto nivel para lograr o aumentar su popularidad con el otorgamiento de puestos públicos. Pensemos cuántos cargos pueden quedar vacantes cada año en un ministerio y llegaremos a la conclusión de que sólo puede complacer a un porcentaje ínfimo de solicitantes. Los demás, por descontentos, se convierten ipso facto en sus enemigos. ¿Cómo puede nadie entonces pensar que esa facultad es un arma política? Por el contrario, se puede asegurar que es más bien un factor negativo, pues inhibe al político para favorecer a la gran mayoría de los que exigen su favor como recompensa a su partidismo.*

Tales afirmaciones son evidentemente ciertas, irrefutables, por lo cual no requieren comentario adicional.

Las innumerables y complejas funciones del Estado moderno, requieren un servicio administrativo fundamentado en las ideas del mérito y capacidad. La teoría Jacksoniana del botín político, y su concepto de que cualquier hombre de inteligencia media puede habilitarse rápidamente para desempeñar la más difícil función de gobierno, se substituye por un criterio científico de selección.

Los argumentos que sostienen los defensores del principio del mérito constituyen la base para la tecnificación de la administración de personal público; sin que ello signifique que el político en ejercicio del poder tenga que renunciar a la prerrogativa de nombrar libremente al personal político, de confianza y de otros niveles jerárquicos.

Ciertos administrativistas, al rechazar la influencia política en la administración de personal por considerar que socava en sus cimientos humanos y estructurales la administración estatal, estiman que un régimen de personal basado principalmente en el sistema del mérito y la estabilidad del empleado, es el más eficaz instrumento para la sistematización de la maquinaria administrativa del sector público.

Sabido es que la eficiencia de la administración pública juega un papel determinante en el proceso de desarrollo socio-económico de un país. Y tal eficiencia dependerá de la capacidad de su elemento humano. Si a nivel de gobierno se carece de un régimen estatutario de personal, difícilmente podrá el Estado contar con una administración competente, capaz de asimilar y de agilizar el proceso de desarrollo nacional.

Otro argumento convincente y poderoso que esgrimen los estudiosos de la administración contra el sistema del botín, es que el servicio civil y la carrera administrativa propician la continuidad de los programas de gobierno y la profesionalización del servicio público. Señalan, además, múltiples beneficios tanto para el servidor público como para el Estado y la ciudadanía en general.

Ante la existencia de estas dos posiciones encontradas, ha sido preciso conciliar el interés del político y los requerimientos de eficiencia e idoneidad de las gestiones gubernamentales.

El legislador puertorriqueño, bajo la influencia de la Ley de

Personal de Estados Unidos, dividió los puestos públicos en tres servicios. Para definir cada servicio, nada mejor que citar las propias palabras de un antiguo director de la Oficina de Personal, Antonio Cuevas Viret:

> *El servicio por oposición es sinónimo de sistema de mérito. Este servicio encierra las garantías básicas de igualdad de oportunidades, selección y ascenso a base de méritos determinados mediante exámenes de oposición... En el servicio sin oposición los nombramientos se determinan mediante requisitos mínimos, pero no mediante exámenes. "Este proceso de selección no ofrece garantía de igualdad de oportunidades ni contra discrímenes indebidos..." "Los empleados destituidos o en alguna forma perjudicados, no tienen el derecho de apelación..." "los empleados del servicio exento no están cubiertos en forma alguna por los beneficios y garantías de la Ley de Personal. Hay en este servicio, sin embargo, algunos sistemas de personal que proveen condiciones de empleo y protecciones similares a las de la Ley de Personal.*

Como puede advertirse en la cita anterior, predominantemente los empleados del servicio por oposición están protegidos por la estabilidad y otros incentivos propios del servicio civil. Hasta hace algunos años el Estado Libre Asociado de Puerto Rico tenía 57,300 empleados:

Servicio sin oposición	3,100
Servicio por oposición	28,200
Servicio exento , ...	26,000

Mediante el proceso clasificatorio descrito, Puerto Rico supo armonizar las tesis de políticos y administrativistas, pese a que su sistema de personal fue severamente criticado por el número excesivo de empleados que integran el servicio exento.

Expresa don Pedro Muñoz Amato, al referirse al tema "política y administración de personal":

La solución al problema de sentar las bases para un sistema de administración de personal no es, como muchos suponen, la de divorciar la administración de la política, sino la de encontrar los medios de armonizar esos dos elementos complementarios.

Pretender la separación entre estos procesos es una utopía. Es precisamente el político quien dirá la última palabra para obtener la aprobación del estatuto de personal.

Y en el supuesto de que el estatuto existiera, de nada valdría, si éste no cree en la tecnificación de la administración de personal.

IX. RECLUTAMIENTO Y SELECCION DE PERSONAL

El que la administración sea eficiente y sepa despertar el respeto de la comunidad depende de la calidad del personal que seleccione. No hay mayor camino para hacer saltar el mito de que sólo las medianías acuden a la función pública que el emplear a las mejores personas disponibles.

Félix A. Nigro

La doctrina administrativa reconoce unánimemente el reclutamiento de personal como el proceso de promoción que tiene por finalidad atraer candidatos idóneos a la empresa. Es un despliegue publicitario en busca del empleado más calificado. Es, pues, un proceso que precede a la selección.

Por su parte, la selección de personal es el proceso que tiene por finalidad escoger el candidato más capacitado mediante la utilización de criterios selectivos modernos.

El reclutamiento concluye su misión con el depósito, por el candidato, en el departamento de personal, de la solicitud de empleo.

Aun cuando en la práctica estos procesos se diferencian, es costumbre asimilarlos como un solo proceso. En ocasiones, muchos autores únicamente se refieren a la selección de personal, dejando implícito el proceso de reclutamiento.

Ningún aspecto de un sistema de personal es más importante que el proceso de reclutamiento y selección de candidatos para ingresar al servicio público: Si este proceso no es elaborado sobre criterios científicos, que permitan conjugar las diferencias individuales y los requerimientos de capacidad de los cargos, para así determinar la idoneidad de la persona mediante métodos selectivos, que ponderen como factor básico el mérito, difícilmente la organización, sea pública o privada, podrá obtener recursos humanos calificados.

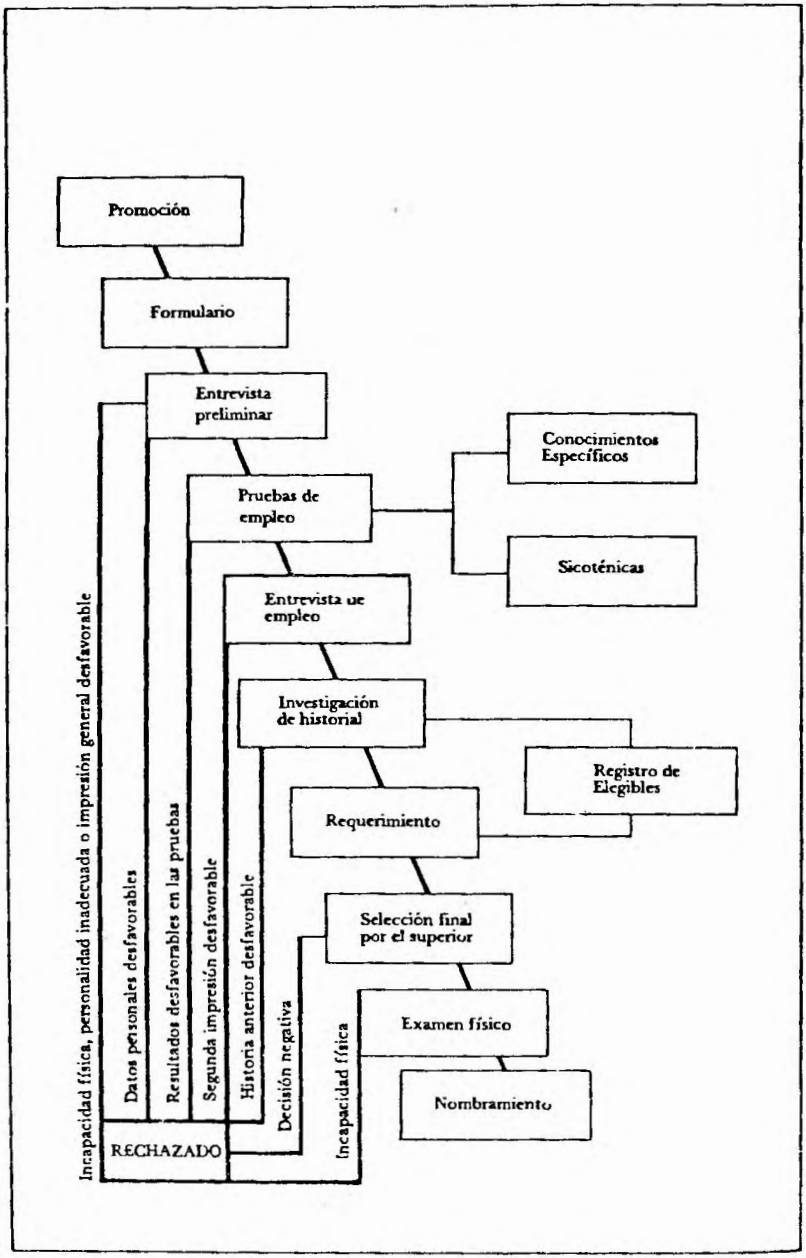


Gráfico del Proceso de Reclutamiento y Selección

Desde siglos pasados se vienen desarrollando métodos dirigidos a seleccionar personal. Un ejemplo de selección lo tenemos en la guerra franco-prusiana, cuando el general Von Mockle calificó el personal militar basado en dos criterios.

Flojos y activos
Inteligentes y estúpidos
En base a tales criterios el personal era ubicado en la forma siguiente:

Inteligentes y flojos - Oficiales de plana mayor
Inteligentes y activos - Oficiales del comando
Estúpidos y flojos - Soldados rasos
Estúpidos y activos - Rechazados por probables perturbaciones.

Esta clasificación fundamentada en criterios arbitrarios fue un punto de partida para desarrollar sistemas que permitan medir las diferencias individuales, tanto en el campo militar como en el sector público.

SISTEMAS DE RECLUTAMIENTO

El proceso de reclutamiento, como tal, es desarrollado a través de diferentes enfoques, los cuales se expondrán a continuación:

INDIRECTO

En países donde las técnicas de selección tienen un desarrollo suficiente y existe un gran mercado de trabajo, se han establecido firmas consultoras que dentro de sus actividades promueven el reclutamiento de personal, ofreciendo las pruebas de evaluación y llevando el registro del personal calificado.

Estas firmas generalmente contratan con las empresas la ejecución del reclutamiento y evaluación de los candidatos. Las empresas sólo formulan el requerimiento de personal a la firma consultora.

Esta modalidad es menos costosa para la empresa, puesto que la releva de la responsabilidad de tener que contratar y mantener

expertos en selección. Además, en algunas de estas empresas reclutadoras, el propio candidato financia la promoción y evaluación al comprometerse a pagar un porcentaje determinado de su primer sueldo cuando sea nombrado. También se estila que la empresa requeridora contrate una iguala con la suplidora.

ADMINISTRADO POR LA EMPRESA

Esta tendencia es la más socorrida, sobre todo en empresas de considerable fuerza de trabajo y en los gobiernos nacionales. Se instituye la oficina de personal con la responsabilidad de ejecutar todos los programas, desde el reclutamiento hasta la selección y orientación del nuevo empleado.

Es esta escuela la que presenta argumentos de más consistencia. Los problemas de personal de un organización son tan difíciles y complejos, que demandan la contratación de personal especializado, de manera principal, en la fase de selección.

La Oficina de Personal del Gobierno de Venezuela mantiene un cuerpo de psicólogos especializados en la elaboración y administración de las pruebas utilizadas en la selección del personal de carrera.

En la República Dominicana, tanto en el sector público como en el privado, existen oficinas de personal que administran el proceso de reclutamiento y selección.

Estas oficinas aún no ha podido elaborar sus propias pruebas para evaluar a los aspirantes a empleos. Generalmente utilizan pruebas psicotécnicas diseñadas para medios sociales muy distintos al dominicano. Esta ausencia de adaptabilidad a los valores nacionales no garantiza resultados válidos y confiables en la selección de personal.

LIMITACIONES DEL RECLUTAMIENTO

El programa de reclutamiento de personal se enfrentará a ciertas limitaciones de orden político y social, tanto en las organizaciones privadas como públicas. Existen precedentes de previsiones legislativas que requieren al candidato el juramento de fidelidad a la constitución y leyes de un país, como condición para ingresar al

servicio público. Esta práctica ha sido debatida jurídicamente en los países donde se aplica. Para muchos resulta una limitación impuesta al ciudadano y al mismo reclutamiento de personal.

SISTEMA EDUCATIVO

El sistema de clasificación de puestos debe de articularse con el sistema pedagógico del país donde vaya a implementarse, a fin de que el reclutamiento de personal, basado en los requerimientos de capacidad que proporciona la clasificación, no resulte divorciado de la realidad educativa del país. Señalan al respecto William E. Mosher, J. Donald Kingsley y O. Glenn Stahl, en la obra "Administración de Personal en el Servicio Público":

> *Desde los primeros años de la cuarta década del siglo, se ha ido concediendo la mayor atención al problema de coordinar el sistema educativo y el servicio público. Se puso gran interés en cuestiones tales como la preparación de los candidatos antes de ingresar al servicio y en los métodos para conseguir una vinculación más estrecha entre la educación formal y las demandas de la administración pública.*

A lo apuntado por los autores citados, hay que agregar que esa vinculación hoy día no sólo se evidencia en el sistema educativo y los programas de formación de administradores públicos, sino también en lo que respecta a la formación y capacitación del personal que laborará en los sectores industriales, comerciales, bancarios y agrícolas.

En países donde los programas de formación profesional y técnicos en ciencias administrativas, contables, económicas y otras, no se han desarrollado lo suficiente, la gerencia de personal se encontrará con limitaciones para reclutar personal idóneo.

NACIONALIDAD

En algunos países el trabajo se ha nacionalizado. El Código de Trabajo dispone que el "setenta por ciento, por lo menos, del

número total de trabajadores de una empresa, debe estar integrado por dominicanos".

Esta disposición limita la participación de los extrajeros en una empresa privada.

En lo que concierne al sector gubernamental, las limitaciones por motivo de nacionalidad sólo se refieren a los cargos que expresamente exigen la condición de dominicano de origen o nacimiento para su desempeño.

EDAD

En empresas privadas como en el sector público suele exigirse para el desempeño de determinados cargos un límite de edad.

Esta disposición también limita el ámbito de reclutamiento. En ocasiones se presentan casos de candidatos con la capacidad requerida, pero sin la edad que se exige.

RESIDENCIA

Sobre este aspecto se ha expresado que "El deber de prestar los servicios en forma permanente y continua implica a su vez la obligación de residir en el lugar donde se ejercen las funciones".

En el gobierno muchas leyes imponen al funcionario la obligación de residir en el lugar donde preste servicios, al punto de que en algunos casos, para que un funcionario se desplace a otra localidad, requiere una autorización previa.

PROMOCION DEL RECLUTAMIENTO

Una efectiva política de reclutamiento de personal tiene que difundir las necesidades de recursos humanos hacia todos los ámbitos, a fin de que los interesados más idóneos puedan concurrir a la competencia.

En legislaciones de personal de América Latina se ha establecido la obligación del director de la oficina central, de publicar en órganos de difusión de alcance nacional las oportunidades de empleos en la administración pública, ya sea para cubrir los puestos de inmediato o para llenar los registros en los cuales se asienten los nombres de las

personas calificadas.

La ley de Personal de Puerto Rico, en su Sección 16, expresa:

Con dos semanas de anticipación por lo menos, el Director publicará avisos para cada examen de ingreso mediante la fijación de avisos en un tablón de edictos que deberá colocarse en o cerca de la Oficina de Personal y mediante la inserción de un resumen breve de tal aviso en por lo menos uno de los periódicos diarios de circulación general en la Isla. A los exámenes de ascenso se les dará publicidad en la forma que el Director considere adecuada para difundir esta información entre los empleados que puedan ser elegibles para admisión a los referidos exámenes.

No obstante, la promoción del reclutamiento en el servicio civil no ha estado debidamente planificada, careciendo de elementos de impresión, atracción y motivación. Los anuncios de empleo se encuentran prácticamente enterrados en los avisos comerciales y legales en los diarios y es probable que no sean perceptibles a las mejores fuentes de posibles empleados.

Los anales de la jurisprudencia administrativa puertorriqueña dan constancia de decisiones del órgano jurisdiccional en materia de administración del personal público, en este caso la Junta de Personal, reiterando la necesidad de convocatoria previa de examen como requisito para cumplir con uno de los postulados filosóficos básicos del sistema, cual es la libre competencia. En esa virtud el Director de Personal no puede realizar exámenes sin antes cumplir con el mandato de publicidad.

EL PROCESO DE SELECCION

El proceso de reclutamiento concluye con la presentación, por el candidato, de la solicitud de empleo, como se ha apuntado anteriormente. Es entonces evidente que el proceso de selección queda iniciado con la misma presentación de la solicitud, puesto que desde ese momento comienza la evaluación de los candidatos.

Acertadamente señalan Chruden y Sherman:

El número de pasos en el proceso de selección y su secuencia varía no solamente con la compañía, sino también con el tipo y el nivel del puesto que debe llenarse, el costo de administrar la función particular de cada paso y la efectividad de un paso para eliminar candidatos no calificados. La selección de empleados para ciertos puestos puede ser llevada a cabo con éxito con una sola entrevista y un examen físico, mientras que para otros puestos se requieren varias entrevistas, cierto número de pruebas e investiaciones elaboradas.

Lo señalado pone de manifiesto que la complejidad del proceso dependerá de los cargos a cubrirse. Y ello es aún más evidente cuando los concursos quedan desiertos por falta de candidatos idóneos, lo cual obliga a la institución a reiniciar nuevamente el proceso, ofreciendo a veces condiciones de trabajo más ventajosas.

PERIODO PROBATORIO

Esta fase se fundamenta, principalmente en el sector público, en la premisa de que el candidato o empleado, antes de recibir el nombramiento definitivo en el cargo, el cual jurídicamente le confiere estabilidad, debe haber realizado a satisfacción su trabajo durante un período que variará de acuerdo a la naturaleza y complejidad del cargo.

El período de prueba puede ser desde quince días hasta un año, dependiendo del puesto. Se refiere al tiempo requerido por una persona que posea la educación, experiencia y conocimientos previamente establecidos para adaptarse a las condiciones del cargo y desempeñarlo satisfactoriamente.

Es necesario advertir que el período probatorio no es absoluto en cuanto al tiempo previsto. En caso de que concurran circunstancias extraordinarias, la oficina de personal tendría capacidad para prorrogarlo. La jurisprudencia administrativa puertorriqueña ha admitido su extensión en casos de enfermedad del empleado y otros análogos.

De lo anterior se desprende que la validez de los métodos de selección utilizados para evaluar la capacidad del candidato será determinada por la relación entre los resultados de los exámenes y la eficiencia demostrada en la ejecución del trabajo.

X. NOMBRAMIENTOS Y OTRAS ACCIONES DE PERSONAL

"La forma en que se efectúan los nombramientos iniciales para desempeñar cargos en la administración pública está condicionada a la estructura de la administración y al modo en que se aplica el sistema de carrera".

ORGANIZACION INTERNACIONAL
DEL TRABAJO

Como implícitamente se desprende de los comentarios que anteceden, el nombramiento es la última fase del sistema de selección.

El problema por definir es la determinación del sistema de nombramiento. Si funcionará centralizado en el Poder Ejecutivo o en la oficina central de personal, o por el contrario operará descentralizado en el titular del departamento donde se produjo la vacante.

Países que han logrado cierto avance en los programas de tecnificación administrativa se han inclinado por la descentralización del acto jurídico-administrativo que es el nombramiento, aun cuando centralizan el proceso de reclutamiento y selección en la oficina de personal.

Otros, mantienen centralizado en el Poder Ejecutivo el nombramiento del personal de la administración pública, pese a que también la oficina técnica de personal desarrolla las fases del proceso de reclutamiento y selección.

En el Proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa sometido al Congreso Nacional por el Presidente de la República, en el año 1970, se evidencia una real delegación, en los órganos de administración del sistema, de fases tan importantes como reclutamiento y selección de personal. Sin embargo, una fase rutinaria, de menor importancia como la expedición de nombramientos, luego de haberse cumplido satisfactoriamente el período probatorio, se reserva al Presidente de la República.

Esta concepción del Proyecto obedece a la vigencia de las disposiciones de la Carta Sustantiva del Estado, cuando expresa en su artículo 55:

Corresponde al Presidente de la República: 1. Nombrar los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por esta constitución o por las leyes, aceptarles sus renuncias y removerlos.

El nombramiento de empleados y funcionarios públicos del gobierno central, al tenor del texto precedente, parece ser una función exclusiva, privativa e indelegable del Presidente de la República.

Ante esta limitación de la Carta Sustantiva, el Proyecto de referencia necesariamente hubo de propugnar por la continuidad de la centralización de los nombramientos en el Poder Ejecutivo.

En países donde se ha delegado en los Ministros o jefes departamentales la facultad de nombramiento, ha sido necesaria la previa reforma de la constitución. En otros, la estructura constitucional misma ha instituido los principios cardinales en que ha de descansar la política de administración de personal público, favoreciendo así el proceso delegatorio.

En la administración de personal moderna, una de las previsiones que ha producido mayores beneficios ha sido la descentralización de los nombramientos y otras acciones de personal en órganos especializados. Ello permite que los ejecutivos dediquen todo su tiempo de trabajo al cumplimiento de sus responsabilidades de dirección, normativas y programáticas. En la práctica se evita que los despachos de los funcionarios del más alto nivel se conviertan en agencias de empleos.

Venezuela, por ejemplo, presenta un esquema de organización aparentemente semejante al dominicano, centralista; sin embargo en el fondo difiere sustancialmente. La Constitución Política le concede facultad al Presidente de la República para nombrar y remover, de conformidad con la Ley, a los funcionarios y empleados nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad.

Ahora bien, la Ley de Carrera Administrativa, en cumplimiento de ese mandato constitucional señala lo siguiente:

Los nombramientos de los funcionarios públicos de carrera o libre nombramiento o remoción, se efectuarán por el Presidente de la República y los demás funcionarios a que se refiere el artículo 6 de la presente Ley... Los funcionarios de carrera serán nombrados de entre los candidatos cuyos nombres figuren en el registro de elegibles. A este efecto la Oficina Central de Personal, a petición de los organismos interesados, hará la

correspondiente certificación de candidatos elegibles, integrada por los tres nombres de las personas que ocupen los tres primeros lugares del registro, de conformidad con el Reglamento.

De la lectura de esta disposición legislativa puede advertirse que el Presidente de Venezuela retiene la capacidad de nombramiento pero delega en un organismo especializado, como lo es la Oficina Central de Personal, la facultad de selección a través de pruebas de libre competencia.

La diferencia fundamental entre el ordenamiento constitucional de Venezuela y el nuestro radica en que, mientras la constitución de la gran nación suramericana otorga mandato al Presidente de la República para designar a los servidores públicos, de acuerdo con la Ley, lo cual sirvió de asidero constitucional para sancionar la comentada Ley de Carrera Administrativa, la carta sustantiva dominicana, de manera categórica expresa que el Presidente de la República nombrará a los empleados y funcionarios públicos, sin condicionar esa potestad a la previsión que pueda instituir una ley adjetiva.

En nuestro contexto jurídico, sería inconstitucional toda disposición o Ley de Servicio Civil que trate de delegar en otros organismos la facultad privativa del Presidente de designar a los servidores públicos. No obstante, un sistema como el venezolano y el costarricense, que centraliza la capacidad de nombramiento en el Presidente de la República, sería compatible con nuestro ordenamiento constitucional.

No puede calificarse de inconstitucional la delegación que pueda efectuar el Presidente de la República en los Secretarios de Estado para que los empleados y funcionarios que vayan a ser recomendados para cubrir un cargo público , previamente sean sometidos a una evaluación, a través de métodos selectivos, para determinar si reúnen los requisitos de capacidad que exigen los cargos a cubrirse. En la práctica, esta modalidad se ha realizado en el sector gubernamental.

Es importante no perder de vista que el nombramiento en algunas dependencias es el último paso de un proceso de selección de personal, cuando éste se lleva a cabo con criterio

técnico-científico, no habiendo ningún obstáculo constitucional para que el Presidente de la República encomiende a otros órganos de jerarquías inferiores, las importantes etapas previas a la decisión final, que implica la designación de un servidor público; sobre todo cuando esta evaluación preliminar garantizará que ingresen a la administración pública, en el mayor número de oportunidades, recursos humanos calificados, ya que esta circunstancia aumentará la eficiencia del tren burocrático estatal.

ESTABILIDAD EN EL CARGO

En la moderna concepción de la administración del personal público, la estabilidad en el puesto constituye la esencia misma de la carrera administrativa, y es precisamente este factor lo que da vigencia al principio de la profesionalización del servicio público, toda vez que protege al servidor estatal de todas las influencias y presiones que puedan producirse en su contra. No puede existir un servicio civil de carrera si no se instituye como principio cardinal la estabilidad en el desempeño del cargo, puesto que la permanencia en el empleo no puede estar condicionada a la discreción del supervisor o del ejecutivo. Esta permanencia debe de condicionarse única y exclusivamente a que el empleado desempeñe sus funciones con eficiencia y honestidad.

No obstante, en el panorama latinoamericano se ha dado en ocasiones un enfoque errado a la estabilidad. En muchas cartas sustantivas se ha consagrado el precepto de que el empleado público es inamovible y que sólo puede ser separado de sus funciones por la comisión de hechos delictivos. Cabe reiterar que en páginas anteriores se hizo alusión a que la Constitución de 1844, de la República Dominicana, expresamente facultaba al Presidente de la República para designar a los servidores públicos, pero que la remoción de todo empleado de la administración pública estaba sujeta a que el mismo cometiera hechos delictivos. Esta disposición constitucional fue abrogada en la primera reforma que tuvo la carta sustantiva de la República.

Otros países, principalmente sudamericanos, aún mantienen este dogma constitucional y han llegado al extremo de instituir el principio de que el Presidente designa a los empleados y funcionarios,

pero que sólo a través de un juicio ventilado ante un órgano jurisdiccional puede producirse la separación del servicio público, por la comisión de faltas taxativamente previstas en leyes adjetivas. Este dogma constitucional, en la práctica, ha producido serios trastornos al aparato estatal de los países donde aún impera, toda vez que el mismo dinamismo de la administración pública exige cambios en su personal, cambios que de ninguna manera deberían estar condicionados a la decisión de un órgano distinto al que se le concedió la facultad de nombramiento; y esta modalidad produce en ocasiones la parálisis de las labores de la administración pública.

Un esquema más científico y ajustado a los avances de la administración es el instituido por la Ley de Personal de Puerto Rico. Bajo esta concepción, la capacidad de nombramiento es delegada en los titulares de los departamentos, o sea, en los Secretarios y funcionarios ejecutivos de los organismos del Poder Ejecutivo, siendo privativo de estos mismos funcionarios la capacidad de remoción; pero esta capacidad sólo puede ser ejercida cuando el empleado o funcionario haya cometido una de las faltas señaladas en el estatuto de personal público y que pueden dar lugar a la separación del servicio, teniendo el empleado o funcionario que se sienta lesionado en sus intereses jurídicamente protegidos, la facultad de recurrir ante la Junta de Personal.

Este órgano de carácter cuasi-judicial tiene facultad para conocer de las controversias que se presenten entre el Estado y los Servidores públicos, pudiendo por tanto hasta revocar el acto administrativo que según el empleado o funcionario lesionara sus derechos. Existen precedentes en los anales de la jurisprudencia del máximo organismo jurisdiccional de Puerto Rico, donde el Estado ha sido condenado a pagar sumas considerables por concepto de indemnización a empleados públicos que fueron separados de sus cargos por motivos políticos, ajenos a las causas previstas por la Ley. Estos postulados jurídico - administrativos de Puerto Rico tienen sus bases en la Constitución Política, la cual, además de instituir la estabilidad en el cargo, permite la descentralización de los nombramientos del personal de la administración pública.

En nuestra opinión, la concepción de los países que condicionan la estabilidad o permanencia en la función pública a un comportamiento idóneo, es más socorrida por los administrativistas.

Se ha expresado que, en ocasiones, conceder la inamovilidad en el cargo es institucionalizar la ineficiencia en el servicio público. Existen legislaciones en América Latina que han pecado de excesivas en este sentido.

ASCENSO

El ascenso en la administración de personal público es otro de los elementos que tienden a la profesionalización de la administración pública. La ciencia administrativa contemporánea preconiza como base fundamental del servicio civil, la carrera del servidor público, instituyendo a su favor la posibilidad de escalar posiciones de mayor jerarquía y remuneración, mediante el ascenso. El ascenso tiende a obtener el personal más idóneo para desempeñar los cargos públicos, como bien expresa el destacado tratadista mexicano Gabino Fraga, en su obra "Derecho Aministrativo":

> *"Atiende, pues, al interés del servicio, mas al lado de éste es preciso tener en cuenta el interés del funcionario o empleado, pues de otro modo no puede conseguirse la idoneidad buscada. Debe pues, compaginarse el interés del funcionario con el interés del servicio para obtener servidores capaces y dignos, regulando el ascenso como derecho del funcionario y dando a los cargos respectivos la remuneración, consideración y dignidad debidas".*

Refiriéndose al ascenso, señalan los citados autores Mosher, Kingsley y Stahl, en la obra "Administración de Personal en Servicio Público":

> *"Cualquier estudio en torno al ascenso debe relacionarse desde el comienzo con el problema general de hasta dónde llega el interés del servicio en cubrir los puestos más altos mediante el ascenso de empleados de niveles inferiores o mediante el reclutamiento de candidatos de fuera. Una respuesta satisfactoria no solamente descansará en consideraciones de eficiencia y "moral", sino también en el sistema de reclutamiento y selección, en el área de donde hubieren de realizarse los ascensos, y en el programa de adiestramiento. La*

ventaja de cubrir los puestos más elevados con personas que ya figuran en el servicio es palpable. Tal procedimiento permite ofrecer oportunidades de carrera que atraigan a gente joven y capacitada. Sin embargo, no debe exagerarse el efecto que sobre la masa de los empleados producirá saber que las vacantes a los puestos más altos se proveerán con personal escogido entre ellos. El más importante de todos los incentivos no financieros, es la oportunidad y estímulo para ascender;
para una persona joven sin duda frecuentemente es más importante que cualquier otra consideración. El efecto de una norma general ordenando proveer los puestos más elevados con gente adscrita al servicio, debe reflejarse no solamente en la "moral" del grupo de trabajadores, sino tambien en la calidad del personal reclutado".

La administración de un efectivo programa de ascenso constituye uno de los factores más decisivos para la institucionalización del servicio público. De esas oportunidades de progreso dependerá en gran medida el desarrollo integral de los hombres y mujeres que militen en la administración pública. Si la estabilidad en el desempeño del cargo es la figura jurídico-administrativa que fundamenta la carrera administrativa, el ascenso constituye el complemento indispensable para el desarrollo profesional del servidor público.

De nada valdría un régimen estatutario de personal público que instituya la permanencia en el empleo, si no crea las condiciones necesarias para que el personal estatal desarrolle sus aptitudes y habilidades y pueda aspirar a una posición de mayor jerarquía en base a su mérito personal; con todo ello se está promoviendo, no sólo la profesionalización del servicio público, sino el desarrollo integral de su factor más importante, que es el hombre. Es preciso hacer notar que una política de ascenso debe excluir toda injerencia política partidista o de cualquier otra índole, para que tenga validez y sea aceptada por los servidores estatales y la comunidad en general.

XI. CLASIFICACION Y VALORACION DE PUESTOS.

"Entre los requisitos técnicos de un satisfactorio sistema de personal, ninguno tiene mayor importancia que el relativo a la clasificicación y uniformación sistemática de todos los destinos incluidos en el sistema".

Musher, Kingsley y Stahl

La clasificación de puestos constituye una de las fases más importantes de un sistema de administración de personal. Es el soporte de todo el proceso de personal, pues permite el desarrollo científico de otras áreas administrativas.

Tanto la doctina como la práctica administrativa preconizan el carácter de la clasificación. Se aduce que al clasificar los puestos de una institución "la mirada debe estar atenta al conjunto de tareas y responsabilidades del puesto y no a la persona que lo ocupa". La capacidad, el prestigio, la eficiencia y otros factores personales, no interesan a los fines de la clasificación.

Estos postulados en que se fundamenta la objetividad de la clasificación, válidos en principio, en la práctica sufren serias limitaciones cuando se trata de ejecutar un programa de clasificación de puestos en una organización de varios años de instituida, cuyo crecimiento estructural y el natural proceso de creación de nuevos cargos, no han descansado sobre estudios científicos.

Es estas instituciones prevalecen profundas desigualdades entre los requerimientos de idoneidad exigibles por el puesto y la preparación real de la persona que lo ocupa, situación que se hace más patética aún, cuando la organización pertenece al sector público, donde se carece de normas y criterios adecuados que regulen el ingreso a la administración gubernamental.

Esta situación demanda la revisión del principio de objetividad para adaptarlo a la realidad de la organización, en circunstancias en que puedan evaluarse los componentes del cargo de manera objetiva, independientemente de quien lo ocupe, y en que se pueda determinar, simultáneamente, si la persona es apta para desempeñar la función.

DEFINICION DE LA CLASIFICACION

Consiste en la investigación e identificación de las responsabilidades, tareas y funciones de los puestos de una organización con la finalidad de eliminar los títulos inapropiados y crear aquellas nomenclaturas que describan correctamente los cargos, de acuerdo con su grado de complejidad y dificultad, dando vigencia al principio de derecho laboral de igual paga por igual trabajo, en condiciones de trabajo similares.

Una definición más amplia y precisa es la ofrecida en "Industrial Job Evaluation Systems".

Valuación de puestos... es la operación que determina el valor de un puesto en una organización en relación con otros puestos de la misma. Empieza con un análisis de los trabajos para obtener descripciones de los puestos, incluyendo la relación de las descripciones, por medio de algún sistema diseñado para determinar el valor relativo de los puestos, o grupos de puestos. Tambien incluye el avalúo de estos valores, estableciendo los salarios máximo y mínimo para cada grupo de trabajo, con base en su valor relativo. La operación termina con la revisión final del sistema de salarios.

El concepto externado precedentemente pone de relieve el carácter objetivo e impersonal del proceso de clasificación y su interrelación con el régimen de remuneración. Este último aspecto, no obstante, será tratado en la parte referente al tema "Administración de Sueldos y Salarios".

Puede advertirse, además, que la clasificación en sí encierra todo un proceso, cuyos elementos principales son: el análisis de los puestos, incluyendo el estudio de sus diferentes componentes, descripciones y denominaciones de los mismos, valoración del puesto para determinar su valor con respecto a los demás cargos de la institución y el aspecto referente al estudio de sueldos y elaboración de la estructura salarial de la empresa u organización.

Como bien apunta E. Lanhanm, en su obra "Valoración de Puestos", cada uno de estos elementos requiere una adecuada planificación en términos de organización, selección de analistas y ejecución del proceso. Estos aspectos serán tratados en las páginas subsiguientes.

Antes conviene señalar que la clasificación de puestos es una actividad propia de la administración de personal , distinta a lo que en ingeniería industrial suele denominarse estudio de tiempos y movimientos. La primera trata de definir las tareas del trabajo y los requerimientos de idoneidad exigidos a la persona que ocupe la posición. El estudio de tiempos y movimientos persigue identificar los pasos y secuencias en la realización de las tareas para determinar el tiempo de ejecución.

OBJETIVOS DE LA CLASIFICACION

Un programa de clasificación de puestos puede lograr varias finalidades:

Facilita la organización administrativa.

Proporciona datos que permiten una mejor división del trabajo en una organización, agrupa los trabajos relacionados entre sí. El esquema de la estructura de cargos ayuda considerablemente a la planificación administrativa.

"El Puesto es la célula básica de funcionamiento de toda organización. Es la unidad que le da vida a la organización. Es el instrumento principal de la administración para lograr que el trabajo se haga y para controlar la dirección y marcha del esfuerzo productivo".

Define el valor de cada puesto.

Ofrece informaciones concretas para determinar el valor relativo de los puestos, circunstancia que permite una administración más justa del régimen de remuneración.

Reclutamiento y selección.

Permite una mejor promoción de las oportunidades de empleo y una selección científica, al proporcionar los requerimientos de idoneidad exigidos por el cargo.

Adiestramiento en servicio.

Al señalar las tareas, responsabilidades y funciones de los puestos y las condiciones de capacidad que deben reunir quienes los ocupen, facilitar la programación y ejecución del adiestramiento. Estas circunstancias propician un entrenamiento más efectivo, inclusive en la fase de pre-ingreso.

Ubicación del empleado activo.

Permite una mejor ubicación del empleado a tono con sus conocimientos y aptitudes.

Promoción del personal.

Proporciona elementos para desarrollar sobre bases justas la política de ascensos de la empresa.

Evaluación de eficiencia.

Facilita la evaluación periódica del rendimiento de personal, elemento condicionante de la estabilidad en el cargo.

Reduccion de quejas y rotación.

Proporciona un clima de relaciones interpersonales satisfactorias, el cual reduce al mínimo las quejas y rotación de personal, elevando la moral del trabajador.

Simplificación de la elaboración del presupuesto.

Al agrupar puestos sustancialmente iguales, en clases, reduce las denominaciones excesivas, y crea un régimen de remuneración uniforme, todo lo cual permite simplificar la elaboración y ejecución del presupuesto de la empresa y obtener un adecuado control de los costos de personal.

Incremento de la eficiencia.

El estudio de los puestos y la consecuente racionalización de sus tareas y funciones, así como la determinación de los requisitos de capacidad, permite aumentar la eficiencia de la mano de obra.

Negociación colectiva.

En el sector privado y en las instituciones estatales donde es dable desarrollar pactos colectivos de condiciones de trabajo, se manifiesta una relación de trabajo más armónica entre empresa y trabajador. La descripción de las funciones, tareas y responsabilidades de los puestos, y demás elementos complementarios, facilita considerablemente las discusiones de las condiciones de trabajo, puesto que tales descripciones constan en el Manual que se haya elaborado, el cual será un valioso documento de referencia en dichas discusiones.

Resulta pues, evidente, del análisis de las consideraciones precedentes, la importancia económica, social, laboral y administrativa que encierra la formulacion de una política de clasificación de puestos, adecuadamente definida. Sus beneficios redundarán tanto a favor de la organización como de su personal.

EL PROGRAMA DE CLASIFICACION

Frecuentemente, ejecutivos, obreros y empleados tienen la creencia de que un programa de clasificación de puestos resolverá los problemas más intrincados de la organización en el campo de personal, desde la fase salarial hasta la creación de condiciones de trabajo satisfactorias. En principio, esta concepción es errónea.

Un programa de clasificaciôn de puestos puede reducir considerablemente tales problemas cuando se formula, se ejecuta y se administra de manera hábil y satisfactoria. Pero nunca podría servir de panacea a los difíciles y complejos problemas humanos de la empresa.

Obviamente, para lograr tal premisa, es preciso que como condición *sine qua non,* se produzca el decidido apoyo de la gerencia y la toma de conciencia de los servidores de la institución en cuanto a los fines que se propone obtener el programa.

Nada lograría una institución con elaborar planes concretos de clasificación de puestos si no cuenta con el apoyo de funcionarios y empleados y los recursos necesarios para implementarlos.

En la ejecución de un programa de clasificación de puestos, aflora un sinnúmero de problemas; unos de orden práctico, de la esencia misma del proceso del análisis, con sus raíces en las contradicciones estructurales y de procedimientos de la institución; y otros de origen humano, surgidos de la natural resistencia y oposición del hombre a los cambios e innovaciones.

Este tema es comentado por el tratadista francés Claude Lapierre en su obra "Valoración de Puestos de Trabajo":

La instalación de un sistema de valoración de tareas suscita ciertos problemas y tropieza desde un principio con ciertas dificultades...No es preciso disimular que aun en los Estados Unidos, donde está muy desarrollado y, con más razón, en un país como el nuestro donde constituye una novedad, esta técnica levanta controversias y reservas bastante importantes, en ambientes diversos, especialmente en los medios obreros y sindicales... En este asunto es preciso no perder de vista la importancia del factor humano y esforzarse en crear, ante todo, un clima favorable a la operación propuesta, mediante una política de información y de cooperación inteligente y sincera.

Programa de clasificación de puestos han fracasado en el sector público dominicano por no haberse planeado con base en la estrategia consignada por el autor citado.

Igualmente ha sucedido en el sector de negocios. En algunas empresas se han elaborado dichos programas, pero a veces no se han implementado por la resistencia de los propios obreros y de los sindicatos.

Son muy pocos los organismos públicos que actualmente fundamentan su política de personal en un programa de clasificación de puestos.

Estructura del programa de clasificación.

Un programa de clasificación de puestos requiere una definición de los niveles de trabajo que lo integran. Este esquema estará condicionado, en su amplitud, por la magnitud y natruraleza de la

organización.

Siendo el puesto la unidad básica de la organización, y descansando sobre ella todo el proceso de investigación, identificación y análisis inherente a la clasificación, se impone su definición, así como la de los demás niveles ocupacionales y elementos del programa.

Puesto

Es un conjunto de tareas, responsabilidades y funciones regularmente asignadas, que requeire el empleo de una persona. Esta definición puede aplicarse tanto a un puesto de una empresa privada como pública.

El legislador ecuatoriano, al definir el puesto público expresa:

...Es la función establecida presupuestariamente, integrada por un conjunto de deberes y responsabilidades asignadas o delegadas por la Ley o por autoridad competente, que requieren el empleo de una persona durante la jornada legal de trabajo, o parte de ella.

Ejemplos de puestos

Mecanógrafo

Mecanógrafo-Archivista

Mecanógrafo-Taquígrafo

Mecanógrafo-oficinista

Mecanógrafo-Secretario

Mecanógrafo-Auxiliar

Mecanógrafo-Asistente

Supervisor de Almacén

Inspector

Clase de puestos

Está constituida por un conjunto de puestos sustancialmente similares en sus tareas, deberes y funciones, identificados con el mismo título, remunerados dentro de la misma escala de sueldos y que requieren de las personas que los desempeñen las mismas condiciones de idoneidad. La clase puede estar constituída por uno o más puestos.

Ejemplos de clases de puestos.

Mecanógrafo I

Mecanógrafo II

Conserje.

Este ejemplo muestra tres clases distintas, que pueden estar integradas por un número indeterminado de puestos. Pero cada una de ellas agrupará sólo aquellos puestos fundamentales similares, sin que ello signifique que los puestos integrados, necesaria y absolutamente deban ser idénticos.

Puede suceder, que inclusive los siete puestos de mecanógrafos con diferentes denominaciones presentados en el ejemplo anterior, queden integrados sólo en las clases de Mecanógrafo I y II.

Bajo esta modalidad, en INAPA, 333 puestos fueron agrupados en sólo 82 clases. Si la estructura de puestos civiles del gobierno es sometida a un proceso de clasificación, los 80,000 cargos públicos bien podrían agruparse en unas 1,000 clases, aproximadamente.

En el Instituto Dominicano de Seguros Sociales, 3,328 puestos fueron agrupados en sólo 287 clases.

Serie

Es un grupo de clases de características generales similares, diferenciadas entre sí por el grado de dificultad, responsabilidad y remuneración que implican.

Ejemplos de series.

Archivista I
Archivista II
Archivista III
Analista de Personal I

Analista Personal II

Relacionador Público I

Relacionador Público II

Presenta el ejemplo anterior tres series distintas entre sí: la de Archivo, la de Personal y la de Relaciones Públicas.

Grupo Ocupacional.

Es un conjunto de series y clases relacionadas o complementarias, que se colocan bajo una denominación común, amplia, correspondiente a un área ocupacional con características que la diferencian de otras áreas ocupacionales.

Ejemplo de un grupo ocupacional de trabajo de oficina y administración.

Mecanógrafo I

Mecanógrafo II

Oficinista I

Oficinista II

Secretaria Ejecutiva I

Secretaria Ejecutiva II

Secretaria Bilingüe

Almacenista

Administrador

Analista de Personal

Servicios

Está constituido por un conjunto de grupos ocupacionales que conforman un área extensa de actividades humanas.

Cuando un programa de clasificación requiere utilizar la división de servicios, se refiere a organizaciones de vastas extensiones de actividades, como los gobiernos nacionales. El Gobierno de Venezuela divide la función pública en Ramos, en vez de servicios, como el de Ecuador.

Ejemplos de servicios.

1.- Administración

2.- Educación, Cultura y Artes

3.- Previsión Social, Trabajo y Salud

4.- Ingeniería, Ciencias Naturales y Físicas

5.- Comunicaciones y Transportes

6.- Diplomático y Consular

7.- Justicia y Seguridad Pública

8.- Artes Gráficas, Artesanías y Oficios Varios.

Hay empresas que por su naturaleza y escaso personal, sólo

requieren delinear una estructura fundamentada en clases. Otras, de mayor alcance y personal, instituyen los grupos ocupacionales. Por ejemplo, el sistema de clasificación de la Compañía Anónima Tabacalera está constituido por siete grupos ocupacionales.

EL ANALISIS DEL PUESTO: METODOLOGIA

Se denomina análisis de puesto o de trabajo, el proceso de estudio, investigación e identificación de todos los componentes del puesto, desde tareas, responsabilidades y funciones hasta el establecimiento de los requisitos de capacidad que demanda su ejecución satisfactoria.

E. Lanhann, al comentar este importante elemento de la clasificación de puestos, expresa:

> *Análisis de trabajo, se define como el proceso por el cual se determina la información pertinente relativa a un trabajo, mediante la observación y el estudio. Es la determinación de las tareas que componen un trabajo y de las habilidades, conocimientos, capacidades y responsabilidades requeridas del trabajador para su adecuado ejercicio y que diferencian el trabajo de todos los demás.*

El mismo autor destaca que el análisis del puesto debe incluir, además, un análisis de las condiciones y del ambiente en que se lleva a cabo el trabajo.

Esta tarea de análisis del puesto, es compleja en sí, además de exigir del analista un conocimiento cabal de la institución y de sus funciones para poder ponderar satifactoriamente los serios problemas que entraña el proceso de clasificación.

Informaciones que se deben obtener.

Esta parte analizará las informaciones necesarias para llevar a cabo un efectivo análisis del puesto. Se dividirá en los aspectos siguientes:

*Identificación y naturaleza

*Descripción del trabajo

*Requerimiento de capacidad.

*Otros requerimientos.

Identificación y naturaleza del puesto.

El analista de personal, antes de proceder al estudio de los elementos del puesto, deberá identificarlo y localizar su ubicación departamental y geográfica.

Asimismo, deberá definir el tipo de trabajo, si corresponde al trabajo calificado en el área de profesional universitario o del nivel técnico, o es trabajo manual calificado o semi calificado, o de administración general.

En esta etapa se determinará si existe concordancia entre la denominación otorgada regularmente al cargo, y la función específica que ejecute al momento de la investigación. Es decir, si el título del nombramiento concuerda con la función específica.

Descripción del trabajo.

Se trata de obtener informaciones referentes a qué trabajo específico tiene asignado el puesto y al esfuerzo físico o mental requerido para realizar el trabajo.

Para determinar el trabajo asignado al cargo, es preciso contar con una descripción narrativa de las tareas primarias y secundarias atribuidas al puesto, en circunstancias en que pueda deducirse con exactitud si se trata de un trabajo en el cual predomina el esfuerzo manual.

La descripción del puesto deberá proporcionar datos que permitan determinar cómo se ejecuta el trabajo, al decir de J. Alberto Rivas, en su monografía "Análisis y Evaluación de Trabajo":

...Físicamente, comprende el uso de maquinarias, herramientas.

instrumentos de precisión, artefactos, accesorios, los procedimientos de rutina y los movimientos del trabajador. Mentalmente, los métodos que se refieren al conocimiento que debe aplicarse a las tareas. Puede comprender el uso de cálculos, fórmulas, la aplicación del criterio y la decisión, o la selección y transmisión del pensamiento. El trabajador puede aplicar un método simple en la realización de la tarea o puede tener a su disposición varios métodos, pudiendo emplear cualesquiera de ellos con igual éxito.

Otro requerimiento de la descripción del cargo es el relativo a la finalidad de trabajo. El citado administrativista peruano señala al respecto:

Esta parte de la fórmula respondeal propósito que se persigue en la ejecución del trabajo e indica las relaciones que existen entre las tareas que corresponden al trabajo en conjunto...El Propósito o el por qué del trabajo es lo primero que el analista debe comprobar, con el fin de orientarse para los análisis subsiguientes. Ello le ayudará a determinar la relación que existe entre cada tarea y el trabajo en conjunto.

Los postulados precedentes, en la práctica resultan de difícil ejecución, sobre todo cuando es utilizado el método indirecto para recoger las informaciones. Suele manifestarse con bastante frecuencia la tendencia de los empleados a adulterar la descripción del tabajo presentado.

Una narración distorsionada, con la única finalidad de presentar un trabajo más complejo y difícil, y la falta de participación efectiva del supervisor en la revisión de los datos suministrados por el empleado, vienen a coadyuvar al mantenimiento del problema.

Otro aspecto que dificulta la obtención de una descripción satisfactoria mediante el método indirecto, es el bajo nivel educativo de la fuerza de trabajo en los sectores de puestos de baja jerarquía. Este fenómeno es más evidente aún, en los países insuficientemente desarrollados.

Una descripción de puestos debidamente elaborada, facilita considerablemente la fase de análisis del trabajo. Cuando sucede lo contrario, el análisis del puesto resultará lo más complejo y arduo de todo el proceso de clasificación.

Requerimiento de capacidad.

El análisis de puestos al valorar las diferentes tareas del trabajo y determinar su nivel de complejidad y dificultad, permitirá definir los requerimientos de capacidad y experiencia necesarios para desempeñar eficientemente el trabajo.

En la práctica, bajo el sistema de cuestionario, se presenta de manera constante una confusión de parte de los supervisores a quienes se les exige señalar los conocimientos y habilidades requeridos por el puesto, para que una persona pueda desempeñarlo satisfactoriamente. Se confunden los requerimientos de capacidad y experiencia que demanda el cargo, con las condiciones de capacidad de la persona que actualmente ocupa dicha función.

Es del todo cierto que esta circunstancia no es óbice para que el analista determine dichos requerimientos. Pero no debe olvidarse que el supervisor está en en condiciones muy favorables para señalar las aptitudes y experiencias que debe reunir la persona, puesto que él, mejor que nadie, conoce las características del cargo.

Otros requerimientos

Un exhaustivo análisis de trabajo debe procurar obtener otras informaciones, tales como:

–Supervisión ejercida o recibida

–Grado de de discrecionalidad para tomar decisiones

–Responsabilidad del puesto

–Relaciones Públicas

–Condiciones de trabajo

Riesgos del trabajo

Adiestramiento necesario.

Metodología para obtener las informaciones.

Reiteradamente se ha expresado que el análisis de trabajo se fundamenta en las informaciones obtenidas de todos los elementos que correspondan al puesto. La selección de la metodología para recabar dichos datos dependerá de un sinnúmero de factores, tales como la magnitud de la empresa, y disponibilidad de analistas adiestrados.

Generalmente se utilizan los sistemas siguientes:

Entrevistas

Cuestionarios

Mixto

Entrevistas

Bajo este sistema el analista entrevista y observa personalmente al trabajador en el momento de ejecución de las tareas. Obtiene así las informaciones inherentes a la clasificación mediante observación personal.

Este sistema evita las distorsiones presentadas por los empleados en la descripción del trabajo, y suple el inconveniente de descripciones indebidamente elaboradas, como se ha referido anteriormente, puesto que evita el problema de que los mismos servidores de la organización realicen la labor de descripción.

Por supuesto que todo ello estará condicionado a que el analista posea las habilidades y conocimientos adecuados. Este sistema tiene el inconveniente del elevado costo y de la lentitud, cuando el proceso se ejecute en empresas de gran extensión de negocios. En un gobierno nacional, prácticamente resulta imposible la única utilización de este sistema.

La entrevista es utilizada con mayor frecuencia cuando se recurre al procedimiento de observación del trabajo por empleados que conozcan las tareas y funciones del puesto o por un observador-analista ajeno a la organización.

Es evidente que este sistema sólo podría desarrollarse en instituciones pequeñas, de limitada fuerza de trabajo.

Cuestionarios.

Este sistema es el más usado, tanto en empresas públicas como privadas; inclusive el método anterior requiere ser completado por el diseño de formularios que sirvan de guía a los entrevistadores.

El cuestionario presenta la ventaja de ser económico y práctico, y puede imprimir un ritmo de celeridad al estudio de clasificación cuando es elaborado adecuadamente y los supervisores participan activamente en la revisión de los datos ofrecidos por el empleado y en su devolución a la oficina o unidad que esté llevando a cabo la encuesta. Supone, como es natural, la descripción del trabajo por el propio empleado, operario o funcionario.

Sus principales inconvenientes han sido señalados precedentemente. Cabe agregar que la deficiente elaboración del cuestionario hará mucho más difícil su interpretación, ante las omisiones de tareas, y la ausencia de uniformidad en la descripción del trabajo.

Sistema mixto

Esta modalidad resulta de una combinación de los dos sistemas anteriores. Su aplicación es válida para todos los niveles ocupacionales de la organización.

El uso de la entrevista como sistemacomplementariopresenta la particularidad de que viene a subsanar las fallas localizadas en el sistema de cuestionarios. En puestos de niveles superiores a los intermedios, cuando se ofrecen las informaciones divulgativas pertinentes, los cuestionarios pueden contener descripciones satisfactorias.

La mayor frecuencia en el uso de la entrevista complementaria se notará en aquellas posiciones de niveles inferiores, donde es

preciso recurrir a la observación y entrevista personal para suplir omisiones y otras fallas localizadas.

Posiciones técnicas y altamente especializadas, también requerirán la utilización del sistema mixto para obtener los datos necesarios para el análisis del puesto.

VALORACION DE PUESTOS: METODOS

Este proceso está íntimamente ligado a la fase de análisis del puesto y trata de justipreciar el valor real de los cargos de una institución para otorgarles la remuneración adecuada a las complejidades y dificultades de ejecución de sus tareas.

Cuando en una empresa no prevalece ningún criterio técnico en la formulación de su política salarial, incidiendo sobre la misma la presión de la fuerza laboral, la discreción personal de la gerencia, y otros factores de menos relevancia, el régimen de remuneración imperante presenta las más desorbitadas y contradictorias distorsiones.

La valoración, al determinar el justo valor cada puesto, ofrece a los niveles normativos y decisorios de la organización, elementos científicos y consistentes para formular una política de remuneración desprovista de los factores antes indicados.

Para lograr lo anterior, no sólo es imprescindible la descripción de las tareas, deberes y responsabilidades de los puestos, como bien señala Claude Lapierre:

> *Es además necesario proceder a una comparación minuciosa de los diversos puestos de la empresa, con vistas a apreciar sus diferencias, separar las exigencias que les son comunes y estudiar en qué grado se encuentran tales exigencias en cada uno de ellos. Esta es la meta de la fase de valoración propiamente dicha.*

Estos postulados deberá observarlos el analista de personal, quien además tendrá la responsabilidad de seleccionar el método de valoración más conveniente para la institución y de mejor adaptabilidad a su naturaleza y objetivos.

Tradicionalmente han existido varios métodos de valoración.

Los de mayor uso y difusión son los siguientes:

Método de Rango

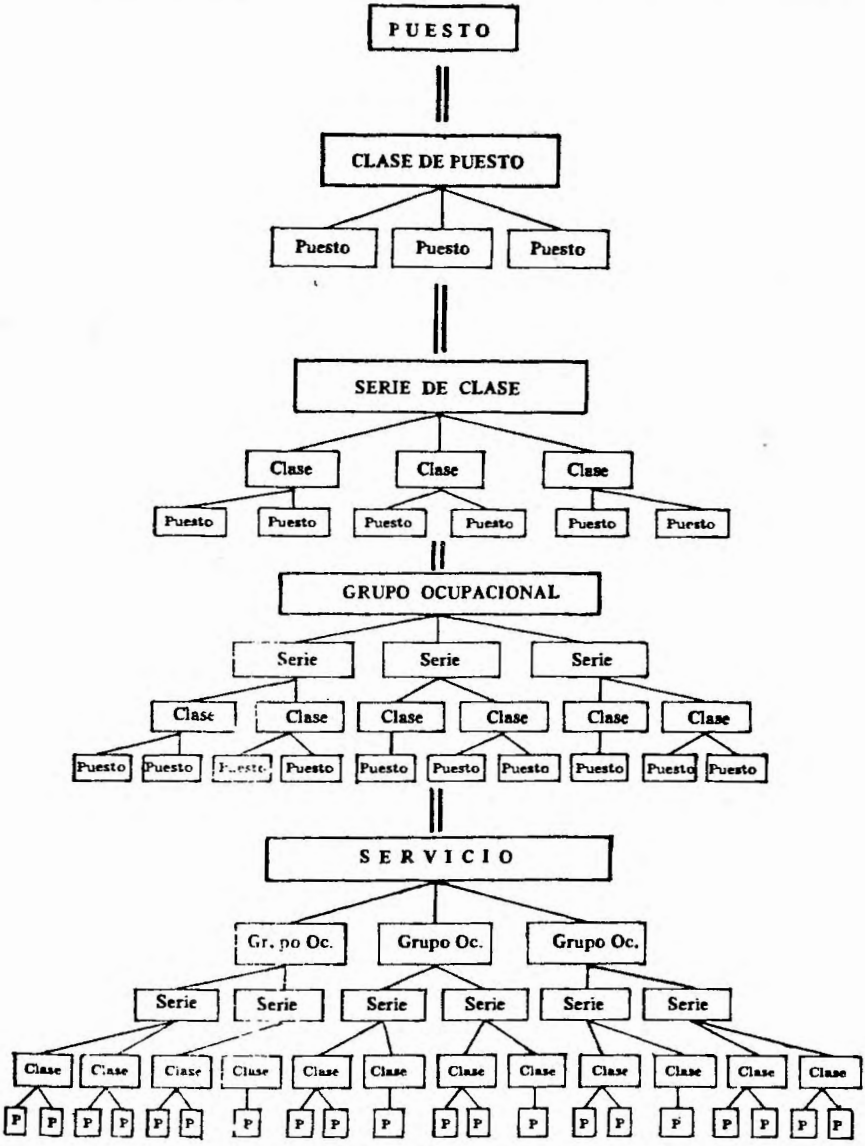
Método de Clasificación

Método de Comparación de Factores

Métodos de Puntos

Los dos primeros son de naturaleza cuantitativa, fundamentándose en el análisis y valoración del trabajo de cada puesto, considerado como un todo. Los demás, eminentemente cualitativos, se basan en el análisis y valoración de cada uno de los factores más relevantes del trabajo o puesto.

ESTRUCTURA DE UN PROGRAMA DE CLASIFICACION DE PUESTOS



XII. ADMINISTRACION DE SUELDOS Y SALARIOS

"El principal derecho derivado del cargo que se ocupa consiste en la remuneración; quizá uno de los derechos más importantes y de mayor interés para el funcionario público... el sistema de remuneración en la Administración Pública no podrá ser objeto de contrato y jamás objeto de contratación colectiva".

ALLAN-R-BREWER-CARIAS

El proceso de clasificación y valoración de puestos de que trata el capítulo anterior, proporciona un valor relativo de los puestos cuando es desarrollado eficientemente en una empresa, sin otorgarle la remuneración correspondiente. Es por ello que, aun cuando la clasificación y valoración de puestos y la formulación de un plan de remuneración son dos procesos diferentes, éste último debe ir a seguidas del primero, por sus características complementarias.

En una organización cualquiera, el aspecto de la remuneración ocupa un lugar destacado como instrumento de satisfacción en el trabajo y buenas relaciones interpersonales, pese a que existen otros factores de naturaleza social y sicológica de no menor importancia. Ahora bien, es preciso no perder de vista que la remuneración constituye para el trabajador, empleado o funcionario, el factor condicionante de su "modus vivendi".

Es evidente, por otra parte, que la empresa privada trata de formular una política de remuneración adecuada que permita reducir los costos de producción, para así poder competir en el mercado.

El Estado, por su parte, ante el continuo desplazamiento de la clase técnicamente capacitada que labora en el sector público hacia instituciones privadas, también se ha visto precisado a formular una política racional de remuneración.

Estas y otras disyuntivas aún más complejas, deberá afrontar el jefe de personal como asesor de la gerencia, en la formulación y ejecución de la política de remuneración de una organización.

Como bien apunta Lanham:

En la determinación y administración de salarios hay otros factores que causan problemas. La estructura de salarios de cualquier organización ha contenido en alguna época desigualdades en los salarios cubiertos a cada empleado. Los intentos realizados para corregirlos o disminuir su importancia por medio de un estudio sistemático, pueden no tener éxito completo.

La observación del autor citado, se refleja de manera patética en la política de sueldos de los organismos del sector público dominicano y de algunas empresas privadas. En instituciones estatales

donde se ha llevado a cabo un estudio de sueldos, ha sido prácticamente imposible regularizar y ajustar la remuneración de los cargos en su valor real. Se han presentado innumerables casos de distorsiones donde niveles inferiores devengan una remuneración superior a la prevista para posiciones técnicas o de nivel universitario debido al favoritismo y discriminación en la asignación de sueldos.

CONCEPTO DE SUELDO Y SALARIO

Generalmente se conoce como salario la compensación económica recibida por el trabajador a cambio de un servicio manual o mecánico. Sueldo representa la compensación pagada por el trabajo administrativo, técnico o profesional. Tanto sueldo como salario para fines de esta obra, representarán toda remuneración de servicios en dinero o especie.

Rodolfo Napoli, en su obra "Derecho del Trabajo y Seguridad Social", al definir el salario expresa:

> *Según la causa que determina su pago puede hablarse de dos clases de salarios, uno de carácter jurídico y otro de carácter social. El primero no implica estrictamente más que el precio de la contraprestación del patrono por el trabajo realizado en su beneficio por el trabajador. El segundo es el salario que además del señalado, el empleador debe pagar, en orden a los principios de justica social, sin consideración alguna al servicio prestado. v. gr. los salarios por enfermedad, participación en las ganacias, etc. Se trata de un salario compensatorio.*

Por su parte, el Código de Trabajo dominicano señala, en el Título referente al salario:

> *El salario es la retribución que el patrono debe pagar al trabajador como compensación del trabajo realizado.*

Como bien puede advertirse, el texto nacional sólo se refiere al salario como una compensación por el servicio prestado, excluyendo el salario compensatorio o de carácter social a que se refiere el tratadista citado. El salario compensatorio, el legislador dominicano lo ha previsto en otras leyes adjetivas.

ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACION DE SUELDOS Y SALARIOS

Entre los factores a considerar para establecer una estructura racional de sueldos y salarios, pueden enumerarse los siguientes:

CAPACIDAD DE LA INSTITUCION

Resulta necesario analizar la capacidad financiera de la organización. La gerencia deberá definir hasta qué punto la capacidad de pago de la institución permite desarrollar una política salarial que asegure alempleado y funcionario un ingreso justo y a la vez le permita fijar precios competitivos y realizar aquellas inversiones de capital requeridas para la buena marcha de la organización.

COSTO DE LA VIDA

Una política de salario científica debe considerar el costo de la vida como factor preponderante. Los sueldos y salarios deberán ser revisados cuando se produzca un alza en el costo de la vida. De lo contrario los empleados no realizarán un trabajo satisfactorio ante las dificultades surgidas con ocasión de la reducción del poder adquisitivo de sus ingresos económicos.

En Costa Rica, el Director del Servicio Civil está autorizado para revisar la escala de sueldos de los empleados del gobierno central cuando el costo de la vida haya experimentado un alza de importancia.

En el sector privado de los Estados Unidos, al decir de los autores Pigors y Myers en la obra "Administración de Personal":

> *Cierto número de firmas y uniones han adoptado cláusulas "escaladoras", que proveen aumentos automáticos de salarios y (hasta cierto grado) disminuciones de ellos cuando cambian los índices del costo de la vida. El ejemplo reciente sobresaliente, desde luego, es el del convenio de General Motors-United Automobile Workers que ya ha sido copiado ampliamente por otras firmas y uniones.*

El aumento automático de salario, tal como se describe precedentemente, plantea el problema de definir previamente cuáles serían las variaciones en el costo de la vida que incidirían en el salario.

Por otra parte, es imprescindible seleccionar las fuentes estadísticas que servirán de base para determinar el incremento en el costo de la vida.

Relación interna de sueldos y salarios

Uno de los factores más determinantes para propiciar las buenas relaciones de trabajo en una institución es, precisamente, la armonía y consistencia en el nivel de sueldos y salarios vigentes en la institución. No existe un factor de mayor incidencia para reducir la moral de trabajo, propiciar el ausentismo y la insatisfacción en el empleo, que las distorsiones e injusticias creadas en la fijación de la remuneración de los diferentes tipos de cargos de una misma empresa.

Comentan al respecto los citados autores Pigors y Myers:

La diferencia de salarios es un signo de rango social dentro de la fábrica. Si no corresponden al significado relativo de los rangos en la forma vista por los empleados, se está atropellando el sentido de justicia de los obreros.

Los mismos autores agregan:

Cuando los patronos determinan las tasas para los diferentes salarios al azar, se producen injusticias... Gradualmente se desarrolla una estructura caótica de sueldos con efectos destructivos para la moral de los empleados.

Los autorizados conceptos emitidos por los autores citados, no ameritan comentarios; resultan a todas luces incuestionables.

NIVEL GENERAL DE SALARIOS EN OTRAS EMPRESAS

La estructura actual de salarios de una institución requiere su

comparación con los salarios pagados por otras instituciones similares, a fin de poder contar con elementos de juicio suficientes para formular una política salarial competitiva, que permita atraer y mantener un personal idóneo y relaciones de trabajo satisfactorias.

Para poder lograr lo anterior es necesario realizar un estudio de salarios que proporcione el mayor número de datos e informaciones sobre los salarios pagados al personal "a fin de poder determinar la posición relativa de la estructura salarial de la propia empresa con relación a la de aquellas otras que existen en el mercado de trabajo".

PLANEAMIENTO Y EJECUCION DE UN ESTUDIO DE SALARIOS

Generalmente estos estudios son realizados por personal especializado en la materia. En el país, muy pocas instituciones han patrocinado un estudio de esta naturaleza como base para regular o formular una política de salarios técnicamente concebida. El estudio debe incluir los aspectos siguientes:

Fases preliminares

*Obtener autorización y definición del ámbito del estudio, si será realizado a nivel regional, nacional o dentro de un sector empresarial determinado. Este aspecto requiere consideraciones especiales, de acuerdo a la definición del ámbito, donde deberán tomarse en cuenta las distancias, comunicaciones, facilidades existentes para realizar el estudio y otras circunstancias.

*Elaborar instrumentos de trabajo, tales como formularios de encuestas y de recopilación de datos, incluyendo sus respectivas codificaciones, material informativo y otros dispositivos necesarios.

*Determinar si la encuesta de salarios será realizada a través de formularios o de entrevistas personales, o se utilizarán ambas modalidades.

La entrevista personal presenta considerables ventajas sobre las demás modalidades. Los datos obtenidos son mucho más

confiables, aun cuando presenta inconvenientes con las distancias existentes entre empresas, incrementando además el costo del estudio.

*Adiestrar a los analistas que se encargarán de realizar las fases operativas del estudio. Este aspecto reviste singular importancia, puesto que el éxito del estudio dependerá de la capacidad de los analistas que hayan sido seleccionados. Es necesario que posean conocimientos detallados sobre las tareas y responsabilidades de los puestos a investigar, así como de sus requerimientos de capacidad. No basta que su entrenamiento se limite a conocer las fases del proceso; es imprescindible el conocimiento previo del cargo, de las técnicas de las entrevistas y de otros requerimientos del estudio.

*Seleccionar las empresas u organismos públicos. Generalmente se preferirá realizar el estudio entre aquellas instituciones similares o con algunas afinidades con respecto a la que patrocina la encuesta. Sin embargo, esto resulta difícil de ejecutar, principalmente por la renuencia de las empresas competidoras a ofrecer los datos solicitados, pese a que una efectiva promoción a nivel de ejecutivo puede vencer esta resistencia, cuando se ofrezca a la empresa investigada proporcionarle los resultados del estudio, bajo un plano de estricta confidencia.

*Ante lo señalado, existe la práctica de desarrollar el estudio dentro de empresas de actividades distintas, teniendo en cuenta que dichas organizaciones posean cargos comparables. Es aconsejable, además, que estas empresas sean atractivas para los trabajadores en cuanto a sueldos, prestaciones sociales y condiciones de trabajo.

*Definir el número de empresas a investigar. Es preciso seleccionar un número de empresas que permitan la confiabilidad y consistencia de los resultados del estudio.

*Elaborar una relación de los puestos a ser investigados,

incluyendo la descripción de sus tareas y responsabilidades a fin de que puedan establecerse comparaciones válidas entre aquellos considerados comunes en las instituciones objeto del estudio.

Suele suceder que puestos con denominaciones semejantes difieran en cuanto a la misma naturaleza y complejidad de sus tareas y funciones, aun dentro de una misma empresa.

Etapas principales en la ejecución del estudio.

*Remisión de solicitudes de datos o realización de visitas.

*Recolección de datos.

*Elaborar un cuadro global, conteniendo:

Relación de puestos investigados. Empresas seleccionadas.

Promedio de sueldos pagados en las empresas investigadas.

Sueldo pagado por la entidad que realiza el estudio y las investigadas.

Informaciones principales a obtenerse

*Identificación de las empresas a ser investigadas, utilizando clave para mantener el anonimato del estudio.

*Los diferentes tipos de sueldos y salarios pagados.

*El número de empleados o trabajadores que laboran en puestos similares.

*Promedio de sueldos y salarios señalando los topes mínimos.

*Determinar si existe un mínimo de sueldo o salario para cada puesto, o, por el contrario, hay sueldos o salarios distintos

tomando en consideración la antigüedad o eficiencia de la persona que ocupe el cargo.

*Determinar las bonificaciones, y otras prestaciones económicas, tales como sueldo adicional de navidad, primas de seguros, gastos de representación y otros.

*Prestaciones sociales, como asistencia médica, subsidio familiar, vivienda y otras.

*Existencia de sistemas de incentivos, tales como premios, concursos y otros.

*Determinar la jornada semanal de trabajo y el número de horas extras trabajadas.

*Tipos de vaciones y días de descanso.

*Otras prestaciones acordadas a favor del trabajador.

ELABORACION DE LA ESCALA DE SUELDOS

Es este uno de los tópicos más discutidos en la administración de personal; cada especialista expone un criterio distinto. Esta escala es la que a la postre refleja la política salarial de la organización. A cada categoría de una escala de sueldos se le asignarán las clases correspondientes, manteniendo siempre una relación con la puntuación asignada a la clase en el proceso de valoración.

Categorías, niveles o grados de la escala.

El número de categorías, niveles o grados que deben formar la escala de sueldos estará condicionado, de manera principal, por la diferencia que exista entre el sueldo mínimo y el máximo que se instituya. Por ejemplo, la Tabla de Sueldos del IDSS presenta 40 niveles o categorías. Ello es debido a que el sueldo minimo es de RD$80.00 y el máximo de RD$1,800.00.

Aun cuando algunos autores consideran perjudicial la escala

Instituto Dominicano de Seguros Sociales

OFICINA DE PERSDNAL

Tabla de Sueldos

Esc. No.	Puntuaciones	Mínimo	AUMENTOS							Máximo
		A	B	C	D	E	F	G	H	I
		$	$	$	$	$	$	$	$	$
1	70- 90	80	85	90	95	100	105	110	115	120
2	91-110	100	105	110	115	120	125	130	135	140
3	111-130	120	125	130	135	140	145	150	155	160
4	131-150	140	145	150	155	160	165	170	175	180
5	151-170	160	165	170	175	180	185	190	195	200
6	171-190	180	185	190	195	200	205	210	215	220
7	191-210	200	205	210	215	220	225	230	235	240
8	211-230	220	225	230	235	240	245	250	255	260
9	231-250	240	245	250	255	260	265	270	275	280
10	251-270	260	265	270	275	280	285	290	295	300
11	271-290	280	285	290	295	300	305	310	315	320
12	291-310	300	305	310	315	320	325	330	335	340
13	311-330	320	325	330	335	340	345	350	355	360
14	331-350	340	345	350	355	360	365	370	375	380
15	351-370	360	365	370	375	380	385	390	395	400
16	371-390	380	385	390	395	400	405	410	415	420
17	391-410	400	405	410	415	420	425	430	435	440
18	411-430	420	430	440	450	460	470	480	490	500
19	431-450	440	450	460	470	480	490	500	510	520
20	451-470	460	470	480	490	500	510	520	530	540
21	471-490	480	490	500	510	520	530	540	550	560
22	491-510	500	510	520	530	540	550	560	570	580
23	511-530	520	530	540	550	560	570	580	590	600
24	531-550	540	550	560	570	580	590	600	610	620
25	551-570	560	570	580	590	600	610	620	630	640
26	571-590	580	590	600	610	620	630	640	650	660
27	591-610	600	610	620	630	640	650	660	670	680
28	611-630	620	630	640	650	660	670	680	690	700
29	631-650	640	650	660	670	680	690	700	710	720
30	651-670	660	670	680	690	700	710	720	730	740
31	671-690	680	690	700	710	720	730	740	750	760
32	691-710	700	710	720	730	740	750	760	770	780
33	711-730	720	730	740	750	760	770	780	790	800
34	731-750	740	750	760	770	780	790	800	810	820
35	751-770	760	770	780	790	800	810	820	830	840
36	771-790	780	790	800	810	820	830	840	850	860
37	791-810	800	810	820	830	840	850	860	870	880
38	811-850	820	840	860	880	900	920	940	960	980
39	851-900	-	1,000	1,100	1,200	1,300	1,400	1,500	-	-
40	901 omás	-	1,300	1,400	1,500	1,600	1,700	1,800	-	-

(VER PAUTAS MINIMAS AL DORSO)

Tabla de Sueldos

— Pautas Mínimas para su Aplicación —

1. Los aumentos y reajustes, dentro de esta Tabla de Sueldos, se harán conforme a decisiones del Consejo Directivo en cada caso individual, a partir de las proposiciones del Director General del IDSS, previos análisis en la oficina de Personal.

2. Los ascensos, aumentos y reajustes de sueldos que hayan de realizarse a partir del primero(1o.) de julio de 1973, se harán en base a la EVALUACION PERSONAL de cada funcionario o empleado, evaluación que estará a cargo del Superior correspondiente y de la Oficina de Personal, los cuales harán al Director General las recomendaciones pertinentes.

3. Los aumentos de sueldos pueden comprender uno o más pasos, entre cada tope mínimo (columna A) y cada tope máximo (columna I).

4. Para los empleados que ingresen al Instituto después de aprobarse esta Tabla de Sueldos, la remuneración mínima corresponderá a la indicada en la columna A.

5. El Consejo Directivo podrá disponer la ampliación de las escalas de sueldos, a instancias del Director General, cuando se hayan agotado una o más escalas en relación con los sueldos asignados a uno o más empleados, si se determina que merecen una nueva mejoría salarial en lapsos no menores de 3 años. La ampliación de cada Escala se hará utilizando el monto de los aumentos internos de dicha Escala.

6. Las pautas 3, 4 y 5 que preceden, serán incorporadas al Reglamento de Administración de Personal que más adelante adopte el IDSS.

Marzo, 1973.

Impreso en el IDSS

de varias categorías, otros consideran lo contrario, por ser más económica y justa, y permitir, además, mayor flexibilidad en la ubicación de clases en categorías.

Pasos intermedios en cada categoría.

No hay unanimidad de criterio para predecir cuántos pasos intermedios tendrá cada categoría o nivel de la escala. Estos pasos tienen la finalidad de permitir el aumento de sueldo para un empleado ubicado en una categoría determinada sin necesidad de pasar a otra.

La Tabla de Sueldos del IDSS presenta ocho pasos intermedios en forma horizontal. Algunos países han legislado en el sentido de que los servidores públicos calificados como excelentes tienen derecho a aumento de sueldos, bien sean anuales o bienales. Generalmente estos aumentos se producen dentro de la categoría asignada a la clase.

Para determinar el porcentaje de aumento entre el sueldo mínimo y el máximo de cada categoría, existen varias doctrinas:

Un porcentaje igual para todas las categorías;
Un porcentaje mayor para las primeras categorías;

Un porcentaje igual entre un paso y el siguiente, pero disminuyendo el número de pasos en las categorías mayores.

No podría afirmarse con criterio absoluto cuál tendencia sería la mejor o más práctica. Su aplicación dependerá de la capacidad económica de la empresa donde vaya a aplicarse.

La Tabla de sueldos del IDSS ha sido diseñada tomando parte de las premisas citadas. Hasta la categoría No. 17 el aumento entre el mínimo y el máximo fue de RD$40.00, con pasos intermedios diferenciados en sólo RD$5,00. A partir de la categoría No. 18, los aumentos son de RD$80.00 o más.

Esta escala fue elaborada para una institución que como el IDSS tiene más de veinte años de existencia y donde hay una estructura de salarios totalmente distorsionada, caótica. Situaciones como estas,

demandan la adaptabilidad de los principios a la condición real y efectiva del panorama salarial.

Diseño de la escala de sueldos

La elaboración de una escala de sueldos requiere la adopción de una serie de decisiones:

–Sueldos mínimos y máximos

–Diferencia de aumento entre categorías

–Cantidad de pasos o sueldos intermedios y el respectivo aumento de los mismos

Para determinar el sueldo mínimo es preciso ponderar los elementos que anteriormente se han mencionado.

Procede establecerse un porcentual como diferencia en cada categoría. Una modalidad bastante utilizada es la de convencionalmente señalar estas diferencias entre categorías a través de sumas determinadas. En la Tabla de Sueldos comentada podrá advertirse que la diferencia entre categorías es de RD$20.00.

XIII. EVALUACION DEL RENDIMIENTO

"El derecho administrativo moderno tiende a reconocer que el nombramiento de un empleado no es, frente al individuo, el final de una situación personal, sino el punto inicial de una gradual ascensión hacia una mejor posición".

FRANCESCO D'ALESSIO

En capítulos anteriores se ha expresado que el éxito en el logro de los objetivos de una empresa dependerá de la idoneidad de los hombres que la integren, puesto que el elemento humano es un factor determinante de toda organización.

Por esta razón, los ejecutivos de hoy día, tanto del sector público como del privado, requieren de adecuados instrumentos que les permitan valorar el rendimiento de sus recursos humanos en la realización del trabajo, a fin de poder determinar su grado de eficiencia.

En instituciones de reducido número de servidores, la evaluación del rendimiento puede realizarse de manera sencilla , a través de contactos personales, no sucediendo lo mismo cuando se trata de grandes entidades, las cuales requieren de otros métodos para conocer el grado de conducta y eficiencia de su personal. De ello se deriva el advenimiento de los actuales sistemas de calificación de personal, surgidos en instituciones castrenses de países altamente desarrollados.

La evaluación de la actuación en el cargo es un proceso que reviste singular importancia para cualquier institución. Si en el mundo de los negocios existen prácticas formales para determinar el grado de rendimiento de la fuerza laboral, con mayor razón se justifica la vigencia de tales prácticas de medición del trabajo en el sector público, donde los recursos económicos resultan insuficientes para satisfacer la creciente demanda de nuevos servicios.

En el derecho laboral dominicano se ha previsto como justa causa de despido, no sólo la ejecución de la tarea de manera que evidencia la incapacidad del trabajador, sino también el hecho de que éste haya inducido a error al patrono "pretendiendo tener condiciones o conocimientos indispensables que no posee".

Por incapacidad debe considerarse la falta de idoneidad, aptitud o pericia. La actitud dolosa del trabajador que pretende sorprender al patrono, ocultándole su incapacidad, da derecho a éste de demandar la disolución *ex tunc* del contrato de trabajo, como si no hubiera existido.

Lo apuntado evidencia la existencia, en el medio nacional, de sólidos asideros jurídicos que permiten desarrollar a nivel de empresas privadas el establecimiento de programas de calificación de personal. ¿Cuál sería, entonces, la situación en el Sector Público? ¿Existe la

calificación de personal en gobiernos donde la función pública está regulada por un régimen científico de administración de personal?

En primer término hay que señalar que la permanencia del empleado público está condicionada al grado de eficiencia que demuestre en el ejercicio de la función por la cual la calificación o valoración de rendimiento resultará inprescindible. En el segundo aspecto, basta indicar que la evaluación de la actuación en el cargo es uno de los procesos previstos en las leyes, estatutos o reglamentos de administración de personal público.

La necesidad de desarrollar programas de evaluación del trabajo realizado por el personal de una organización, resulta a todas luces incuestionable. Sin embargo, en países donde se han implantado tales programas, los resultados no han sido del todo satisfactorios, por lo menos en la fase inicial.

Entre las causas que más han contribuido al fracaso de los programas de calificación de personal, están la incapacidad de los supervisores o jefes inmediatos para evaluar a sus subordinados y la falta de apoyo del más alto nivel, así como la ausencia de concientización entre el personal de la organización sobre la necesidad y beneficios de los programas de evaluación.

Este tema tratará de enfocar la calificación de personal desde sus diferentes puntos de vista, tanto jurídico como administrativo, ofreciendo los diversos métodos formales existentes y los elementos necesarios para desarrollarla satisfactoriamente en cualquier empresa o institución pública.

OBJETIVOS DE LA CALIFICACION

La calificación de personal es uno de los isntrumentos administrativos que más ayuda puede ofrecer a la gerencia para la mejor utilización y desarrollo de los recursos humanos de una empresa. cuando es fundamentada sobre políticas sanas y se ejecuta de manera justa y adecuada.

Un programa de evaluación de la actuación en el cargo busca las metas siguientes:

Visión general de los recursos humanos

Ofrece una visión general de los recursos humanos de la institución, identificando sus aspectos más relevantes y los puntos débiles.

Ascensos con base en el mérito

Permite desarrollar una política de ascensos fundamentada, principalmente, en la capacidad e idoneidad de la persona, excluyendo el favoritismo.

Estimula la consagración al trabajo

Consciente el empleado de que logrará ser promovido en la medida de su capacidad y eficiencia, la consagración y dedicación al trabajo será su norma de conducta.

Transferencias

Permite planificar una política de transferencia que procurre la mejor ubicación del trabajador, de acuerdo con sus aptitudes y preferencias del trabajo.

Aumento de sueldos

Facilita la planificación de una política de retribuciones diferenciales, basada en la eficiencia.

Identificación de las necesidades de adiestramiento

Permite identificar las necesidades de capacitación de los empleados y trabajadores y programar el tipo de adiestramiento requerido.

Promueve la comunicación entre supervisores y trabajadores

Al exigir que los jefes de departamentos o supervisores evalúen a

sus subordinados, promueve el intercambio periódico entre el evaluador y el evaludado.

Evaluación del período probatorio

Ofrecen los elementos necesarios para evaluar el rendimiento y eficiencia en el trabajo durante el período probatorio.

Despido

Proporciona elementos suficientes para que la gerencia pueda determinar cuándo procede separar del servicio al trabajador, empleado o funcionario.

Orientación del empleado o funcionario

Ofrece datos al personal evaluado para que éste pueda identificar su deficiencia en la ejecución del trabajo y tratar de obtener una evaluación superior en calificaciones futuras.

Antes de concluir este tema conviene aclarar que el patrono no puede transferir a un trabajador, empleado o funcinario a un cargo de jerarquía inferior, luego de realizarse una calificación de servicios, aun cuando se le reconoce legalente la capacidad de "mudar o alterar el tiempo, modo y lugar del cumplimiento de las prestaciones del trabajador" lo cual se denomina en el derecho laboral como el "jus variandi".

El descenso, la transferencia del trabajador a una categoría inferior, se reputa como una "injuria a los intereses materiales y morales que autoriza al trabajador a declararse en situación de despido".

En la misma administración de personal público existe la tendencia recogida en las legislaciones más recientes, de excluir el descenso del contexto de la ley o estatuto. Se argumenta, con razón, que es preferible despedir al empleado o funcionario, que ubicarle en una posición inferior, donde estará laborando a disgusto.

LIMITACIONES DE CALIFICACION

La calificación de personal debe considerar el aspecto de las diferencias individuales, ya tratado en páginas anteriores. Sabido es que el rendimiento de los empleados difiere aun cuando se trate del mismo trabajo, por lo cual es preciso obtener una valoración individual de la ejecución del trabajo, lo más objetiva posible.

Este carácter objetivo de la calificación de personal puede determinarse fácilmente en cargos cuyo rendimiento está relacionado con unidades de producción. No obstante, en posiciones de naturaleza ejecutiva, supervisora o técnica, la evaluación del rendimiento es mucho más compleja y produce incidencias subjetivas de gran trascendencia.

Un sistema de calificación de personal se fundamenta, de manera principal, en el criterio del supervisor, el cual puede ser eminentemente subjetivo e inconsistente. Es entonces cuando surgen las deformaciones de juicio en valoración de personal, inclusive en programas debidamente organizados.

SISTEMA DE CALIFICACION

En la moderna administración de personal se han desarrollado varios sistemas de calificación del rendimiento del trabajador, como consecuencia de las investigaciones y estudios realizados en este campo, donde, al igual que en las pruebas de selección, también se advierte la influencia de la psicología.

Hay autores que al comparar las técnicas de clasificación de puestos con la de calificación de personal, afirman que mientras las primeras se encuentran estancadas, reconociéndoles cierto proceso de transformación, las segundas se han enriquecido por "las investigaciones psicológicas en el ámbito de la empresa".

Lo dicho precedentemente es totalmente cierto, pero conviene señalar, sin embargo, que en determinados medios sociales la clasificación de puestos es más conocida y practicada que la calificación de personal. Muchas empresas desarrollan planes de clasificación sin complementarlos con adecuados sistemas de valoración del rendimiento.

Al analizar los sistemas de calificación de personal, se advertirá

que todos tienen una finalidad común, pues pretenden sintetizar de la manera más objetiva las interpretaciones del calificador con respecto al desempeño del trabajo. Sus diferencias son más bien de forma y de procedimiento.

Los sistemas de calificación pueden agruparse en tres principales categorías:

Jerarquización

Escalas y grados

Selección forzosa, y otros

EL PROGRAMA DE CALIFICACION

El éxito de la calificación de personal dependerá, en gran medida, del adecuado planeamiento de todas las fases del programa, las cuales deben se compatibles con las condiciones socio-económicas de la empresa.

Cuando su campo de aplicación se limite al sector gubernativo, el técnico de personal deberá analizar sus implicaciones políticas y prever sus resultados.

Una de las estrategias más reconocidas para la planificación del programa, es lograr la efectiva participación de todos los niveles de la empresa en la definición de las políticas, procedimientos y objetivos de la evaluación. Con ello no sólo se logra la aportación de conocimientos y experiencias valiosas, sino también el apoyo decidido de estos niveles al programa.

Este aspecto trata los elementos más importantes relativos al planeamiento de un programa de evaluación de personal basado en escalas debidamente elaboradas. Consecuentemente, constará de las partes siguientes:

*Identificación de factores

*Definición de los factores seleccionados

*Ponderación de los factores

*Elaboración de la escala

*Administración del proceso

La administración, control y evaluación de un programa de calificación de rendimiento, es responsabilidad de la unidad de personal de la empresa u organización. En esta fase resulta imprescindible considerar los aspectos siguientes:

*Obtener la aprobación del programa.

*Preparar la literatura de difusión del programa, señalando sus objetivos y procedimeintos.

*Señalar los empleados que serán evaluados por el programa y su periodicidad.

*Entrenamiento de calificadores

*Planificar las entrevistas de evaluación, incluyendo la distribución y recolección de formularios .

*Revisión de formularios, codificación de datos y análisis de resultados.

*Ejecutar las medidas correctivas que demanden los resultados de la ejecución del programa.

*Evaluar el desarrollo del programa, tratando de corregir las deficiencias surgidas en sus primeros períodos de ejecución.

La facultad de realizar la evaluación de empleados recae en el supervisor o superior inmediato, quien es la persona más llamada a evaluar la actuación de sus subordinados, por conocer mejor el trabajo y su ejecutor y por ser el responsable de la realización de la tarea.

El empleado tiene derecho a que su evaluación de servicios se realice con apego a las normas de equidad. Por consiguiente, le asiste la facultad de impugnar ante los órganos competentes la calificación de rendimiento que considere lesiva a su buen nombre.

XIV. ADIESTRAMIENTO DE PERSONAL

"La capacitación de personal es otro de los procesos que puede influir en mayor grado en el mejoramiento de las labores de la empresa."

WILBURG JIMENEZ CASTRO

Destacados autores definen la administración de personal como un proceso de selección, educación y armonización de los servidores de una institución. Ello es absolutamente cierto, de manera especial en el aspecto de educación sobre todo, cuando ese proceso se refiere al manejo del personal al servicio del Estado.

En países en vías de desarrollo, donde se escala al servicio público a través de prácticas indeseables, la incapacidad del empleado y funcionario público resulta manifiesta e incuestionable. En nuestro caso, si a ese personal incapaz se le exigen los requerimientos de idoneidad que demande la naturaleza del cargo, necesariamente tendría que producirse un desplazamiento masivo de servidores estatales, lo cual agravaría más aún la situación social dominicana.

De ahí la responsabilidad indeclinable de los órganos de administración del sistema de servicio civil, de procurar la capacitación de esos numerosos servidores públicos que no reúnen las condiciones de idoneidad deseables. Esta capacitación debe dirigirse a todo el personal gubernamental, sea cual sea su nivel jerárquico.

Esta responsabilidad deberá ser delegada en el órgano central de personal. No obstante, los departamentos del Estado que por la complejidad y magnitud de sus servicios requieran de entrenamiento especializado, deberán establecer estructuras internas adecuadas para desarrollar sus propios programas de capacitación.

La ONAP, oficina promotora de la reforma administrativa en la República, ha logrado acumular una vasta experiencia en el adiestramiento del personal público. Sus programas gozan de la receptividad y respeto del servidor estatal. Esta oficina está destinada a dirigir el proceso de mayor importancia de la carrera administrativa, puesto que la labor de adiestramiento requerirá muchos años.

INGRESO A LA CARRERA MEDIANTE EL ADIESTRAMIENTO

En América del Sur se ha desarrollado una interesante modalidad de ingreso a la carrera administrativa mediante el adiestramiento, facultando a la oficina de personal para organizar y administrar cursos especiales a través de los cuales los participantes podrán tener acceso a la carrera administrativa, de acuerdo al índice

de calificación obtenido y a los demás requisitos que sean establecidos.

Esta vía de ingreso a la carrera administrativa, concebida principalmente para empleados y funcionarios públicos en servicio activo, es un estímulo para aquellos que deseen superarse y capacitarse para el mejor desempeño de sus funciones. Si el ingreso a la Carrera es paulatino, será necesario, entonces, establecer diversos métodos de evaluación de los servidores activos.

El adiestramiento como vía de acceso a la carrera presenta ventajas considerables, pero también contiene sus partes débiles . Todo dependerá de la administración de estos programas especiales. Hay precedente de que en un país latinoamericano, donde el adiestramiento fue utilizado como vía de ingreso a la carrera, de aproximadamente 1,500 empleados en el servicio profesional, sólo 42 habían ingresado en base al mérito personal. En ese país la consecuencia fue tal, que tanto el adiestramiento como la carrera administrativa se desprestigiaron.

Hoy día, empresas privadas y organizaciones públicas dirigen sus esfuerzos hacia el adiestramiento de personal. En el país se advierte una mayor concientización en el sector oficial. Lo evidencia la misma existencia de la ONAP y de sus programas de adiestramiento.

PROGRAMAS DE FORMACION PROFESIONAL, TECNICA Y DE EXTENSION

Es necesario, además de promover el adiestramiento informal, de corto plazo, estimular la formación profesional o universitaria en los campos especializados y relacionados con la administración pública. Estos programas de formación deben ser organizados y administrados por instituciones universitarias o de igual nivel académico, ajenas a los órganos de ejecución del servicio civil.

Por ello resulta una necesidad impostergable fomentar la enseñanza y la difusión de la ciencia de la administración, para que el sector público pueda nutrirse de personal idóneo, capaz de realizar las reformas que demandan nuestras perentorias necesidades.

El estudio de las disciplinas administrativas, según las corrientes actuales, se realiza en tres niveles diferentes, siempre considerando el elemento humano que se pretende capacitar y los propósitos que se deseen. Dichos niveles son los siguientes:

1. Universitario superior

2. Técnico intermedio

3. De extensión

En el primer nivel, universitario, se busca formar: "Expertos de alta preparación que como asesores sean capaces de concebir y desarrollar amplios programas de modernización administrativa en el gobierno, o como funcionarios de operación estén preparados para desempeñar altos puestos ejecutivos, pudiendo concebir políticas y dirigir la acción estatal". Este nivel tiene una duración de 4 a 5 años, al igual que cualquier carrera universitaria. Ha resultado altamente trascendental para el país la decisión de la Universidades, Autónoma de Santo Domingo, Madre y Maestra y Pedro Henríquez Ureña, de incluir en sus estudios académicos la rama de administración pública. A nuestro juicio, estos programas de estudio deben coordinarse, ya que tienen como referencia común la administración pública dominicana.

El nivel técnico intermedio de capacitación en la administración pública está destinado a impartir conocimientos específicos sobre técnicas administrativas, a servidores públicos en servicio, durante un período relativamente corto, de uno o cuatro meses. Este segundo nivel desde hace años se ha venido practicando en la República a través de la Oficina Nacional de Administración de Personal.

Constituye el tercer nivel de entrenamiento en la administración pública, el que se efectúa mediante cursos breves de difusión, seminarios, simposios y charlas. La duración de tales cursos es de días o semanas y se ofrecen al mayor número de participantes, escogidos entre grupos a los cuales se desea transmitir las ideas generales de administración moderna para ganar su comprensión y apoyo. Ello es así, por ejemplo, cuando se dan cursos cortos al personal de un

departamento antes de introducir nuevos sistemas o modificar los existentes.

TENDENCIA EN LOS PLANES DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en un interesante aporte a la bibliografia hispanoamericana referente a los estudios en administración pública, analiza a través de una investigación comparada, la tendencia de los programas profesionales en administración pública, en la obra: "Formación de Administradores Públicos para el Sector Público en América Latina".

De acuerdo con esta investigación "el perfil del administrador que requiere el sector público debería construirse teniendo como patrón de referencia las metas globales del país y las propias del Estado. Los rasgos que debe reunir el administrador son aquellos que maximicen sus posibilidades de aporte en función de los objetivos fundamentales que se propone el sector público..."

Agrega la mencionada investigación: En las instituciones universitarias dedicadas a la formación de administradores en la región, existe una multiplicidad de modalidades en materia de planes de estudio. Sin embargo, predomina en América Latina un cierto tipo de escuela de preparación de administradores, que se ha llamado tradicional, que tiende a guiar su actividad por planes de estudios de determinadas características".

Lo apuntado precedentemente es cierto y es perfectamente aplicable en la República Dominicana. Los planes de estudios de las Universidades no compatibilizan la formación en administración pública con las multiples y complejas responsabilidades que asume el Estado moderno, responden a un esquema tradicionalista, agravado en el caso nacional por la manifiesta influencia de la transferencia de tecnología administrativa extranjera, ante la ausencia de bibliografía y tecnología nativas, que reflejen y enfoquen las características propias de la administración pública dominicana.

ESTUDIO DE LOS PROGRAMAS DE FORMACION EN ADIMINISTRACION PUBLICA

Ante esta realidad resulta un imperativo la revisión y actualización de los programas de estudios de formación de administradores en el sector públco. La conclusión de la investigación del CLAD expresa lo siguiente:

Está planteada en la región con gran vigor la necesidad de formar administradores que necesita el sector público. Ello implica grandes esfuerzos. Hay un importante camino recorrido en la preparación de administradores que significa un valioso punto de apoyo, pero como se ha visto, deben producirse fuertes orientaciones y nuevos desarrollos para alcanzar las metas exigidas por la realidad histórica. Es necesario tomar muy en consideración que los problemas educativos son, por su naturaleza, de carácter extremadamente delicado Buena parte de las variables involucradas no responden linealmente a políticas y medidas. Las estrategias de transformación deben ser, por consiguiente, ciudadosamente planificadas.

Entre los factores que se deben incluir en este caso, se halla el hecho de que los cambios buscados por su profundidad, sólo pueden ser consistentes si se logran mediante la participación activa de los sectores involucrados. En cuanto se refiere a las escuelas, deben instrumentarse procurando la integración de la comunidad universitaria en su conjunto al imprescindible proceso de deliberación a realizarse.

Aquellos cambios que requieren la conexión escuelas-sector público, deben concitar la intervención directa en todo su trayecto de elaboración e implementación de los organismos relacionados. Sólo contando con ello, las modificaciones tendrán solidez y serán perdurables.

Por otra parte, se trata de cambios que no se pueden producir en períodos de tiempo limitados. Por su complejidad, deben ser trabajados con la visión de que sus efectos fundamentales se

han de sentir en el mediato y largo plazo, evitando prisas inmediatas. Los esfuerzos de cambio se deberán desarrollar en estructuras que actúan en marcos contextuales que presentan agudos problemas que han de limitar sus posibilidades y efectos. Así el sector público en la región, si bien presenta una fuerte demanda latente de administradores, suele tener muchas dificultades para explicitarla, lo que se expresa en la convivencia de la demanda potencial con serios obstáculos en la absorción La formación del "administrador público necesario", finalmente es una empresa que por esencia sólo podrá realizarse si asume un carácter colectivo. Es de esperar que respondiendo a las sentidas necesidades de los países en este campo, el amplio sector de funcionarios, profesionales, docentes e investigadores que trabajan en el área de la ciencia administrativa, proporcionen la respuesta que tanto se necesita.

Consciente de esta realidad incuestionable, la ONAP ha efectuado las gestiones de lugar para realizar en el país, conjuntamente con el CLAD y la Universidad Autónoma de Santo Domingo una evaluación de los planes de estudios de formación en administración pública vigentes en las instituciones de nivel superior de la República, con la finalidad de reorientarlos en términos de la función del sector público nacional, de manera que los futuros egresados universitarios respondan al perfil del administrador público que demanda la compleja y creciente actividad estatal dominicana.

XV. DERECHOS, DEBERES Y PROHIBICIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

"En el establecimiento de todo servicio público lo primero a que ha de atenderse es a la organizción del personal que debe operarlo. Este comprende necesariamente una atribución de obligaciones y derechos..."

MANUEL DE JESUS TRONCOSO DE LA CONCHA

Un estatuto de personal público, instrumento jurídico que regula las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, necesariamente tiene que instituir un régimen de derecho, de carácter general, aplicable a todos los empleados y funcionarios, sin distinción alguna. Los servidores de carrera, además de estos derechos, gozarían de otras prerrogativas especiales que les son privativas. por ejemplo, el referido proyecto presentado al Congreso en 1971, consignaba bajo una nueva concepción el derecho de los servidores estatales a disfrutar de un período de vacaciones anuales de quince días laborables, acumulable hasta dos años. Esta modalidad ofrece un período mucho mayor que el vigente, permitiendo que un empleado pueda acumular sus vacaciones y disfrutar de 30 días laborable en el segundo año.

Asimismo, su artículo 47 disponía que los servidores públicos tendrían derecho a la concesión de licencia con disfrute de sueldo para los siguientes fines:

a) Por enfermedad, hasta sesenta días.

b) De maternidad, 6 semanas antes y 6 semanas después del parto. c) Por estudios relacionados con el interés de la administración pública, hasta por dos años.

d) Por causas de fuerza mayor debidamente comprobadas, hasta por diez días laborables.

Estos derechos se encuentran instituidos en las más avanzadas legislaciones de administración de personal público.

Se les reconoce a los servidores gubernamentales el derecho de asociarse para los fines lícitos reconocidos por la ley. Este precepto ofrecería asidero legal para que los empleados y funcionarios públicos puedan organizarse y realizar una serie de actividades culturales, de asistencia y recreativas.

DERECHO DEL SERVIDOR DE CARRERA

La Carrera Administrativa representa un servicio especializado del Estado donde es imprescindible poseer las condiciones de

idoneidad necesarias para desempeñar un puesto determinado. Es todo un sector inmunizado contra las presiones políticas y de cualquier otra índole, donde el servidor hace su carrera de la función pública.

Para cumplir con el postulado anterior, independientemente de los derechos instituidos a favor de los servidores públicos en general, de acuerdo con la doctrina administrativa más socorrida, los empleados y funcionarios de carrera deben gozar de las siguientes garantías adicionales:

La primera y más importante de ellas, es la estabilidad en el puesto. Los servidores de carrera sólo podrían ser despedidos por la comisión de faltas que justifiquen su cancelación, de acuerdo al estatuto. El Presidente de la República tendrá plena capacidad para destituir en cualquier momento a un empleado o funcionario que no esté dentro de la carrera: Tolo lo contrario ocurriría con el servidor de carrera, para separarlo de su función, la falta cometida debe ser señalada por la Ley.

Es dicho elemento el que realmente define la carrera; sin embargo, es oportuno reiterar que esa estabilidad no significa, como muchos creen, que el empleado es inamovible. Esto es absolutamente incierto; el servidor tendrá estabilidad o permanencia en su empleo en la medida en que cumpla sus funciones con eficiencia y honestidad: Si no satisface estas condiciones, pierde su status.

DERECHO DE IMPUGNAR DECISIONES

Sólo los empleados y funcionarios de carrera tendrían derecho a ejercer los recursos contencioso-administrativos para impugnar las decisiones que les afecten sus intereses jurídicamente protegidos.

DERECHO EN CASO DE SUPRESION DE CARGO

En los países donde existe un servicio civil avanzado, se ha legislado en el sentido de que el servidor público de carrera tiene derecho a ser trasladado a un puesto de igual jerarquía al que desempeñe, en caso de supresión de éste, o en su defecto recibir una indemnización equivalente al monto de la suma de los seis (6) últimos sueldos percibidos al momento de la supresión, sin perjuicio

de otras prestaciones a que tenga derecho.

La Ley de Carrera Administrativa de Venezuela, en el caso de retiro, asimila el servidor público al trabajador de la empresa privada y le concede todas las prestaciones acordadas por la Ley de Trabajo, cuando tenga más de cinco años de servicios.

La vigencia de estas disposiciones, justas y humanas, evitaría la práctica de suprimir el cargo cuando se desea separar del servicio a una persona determinada.

DERECHO A INGRESAR AL SECTOR POLITICO O EXENTO

En una carrera administrativa donde los niveles jerárquicos sean muy limitados, necesariamente hay que establecer estímulos adecuados para que el servidor de carrera tenga opción de ingreso a uno de los sectores de puestos calificados como políticos, conservando al derecho de reingreso de la carrera. Esta concepción es prevista por la legislación de Puerto Rico.

Como medida proteccionista, generalmente los estatutos de personal público disponen que bajo ninguna circunstancia se ejercerá discriminación por raza, sexo, filiación política o creencia religiosa en el nombramiento, ascenso, traslado, despido o cualquier otra fase de la administración de personal aplicada a los empleados y funcionarios de carrera.

Este postulado tiende a garantizar el servicio de carrera de toda influencia, especialmente la de tipo político. Su estricta observación y cumplimiento podría patrocinar una carrera administrativa fuerte y seria en sus mismos inicios y el respeto de la ciudadanía y del propio liderato político del país.

DEBERES

Un servicio civil de carrera tiene que imponer el cumplimiento de ciertos deberes, tales como el respeto a las leyes, y de las normas de trabajo, asistencia y eficiencia.

Como deber ineludible, el servidor público tiene que observar un comportamiento digno y honrado, dentro y fuera del servicio, conforme al orden, la moral pública y el prestigio de la institución.

No cabe la menor duda de que la conducta aun externa del

empleado, puede afectar el buen nombre y prestigio de una institución, cuando la actuación del empleado sea contraria a los valores morales y éticos de la comunidad.

Una previsión importante, vigente en estatutos extranjeros de personal, es la que exige al empleado y funcionario dar adecuado trato al público que solicita sus servicios, consciente de que la ciudadanía constituye la razón de ser de la misma existencia del servicio público.

PROHIBICIONES

Así como se consagran derechos y deberes, también un régimen de carrera instituye prohibiciones específicas a los empleados y funcionarios públicos. Entre ellas: solicitar apoyo político para ingresar y ascender en el servicio público; recibir o solicitar dádivas; ejercer actividades ajenas al servicio durante la jornada de trabajo; desconocer las órdenes de los superiores jerárquicos; abandonar el trabajo durante tres días laborables consecutivos; y usar indebidamente la autoridad que le confiere el cargo.

Otra interesante disposición prohibitiva, es la relacionada con el conflicto de intereses de los empleados y funcionarios del Estado. Expresamente se presentan los casos en los cuales se le impide al funcionario mantener relaciones comerciales, decidir asuntos, aun de su competencia, por tener algún interés personal, o intervenir en la suscripción de contratos con el Estado.

Las violaciones a los deberes y prohibiciones impuestas al servidor público, aun de carácter moral y ético darían lugar a las sanciones previstas en el régimen disciplinario, el cual debe establecer una escala de sanciones, desde la amonestación verbal hasta la destitución, y señalar de modo expreso la comisión de la falta que daría lugar a la imposición de tales sanciones.

La imposición de los deberes y prohibiciones, así como el régimen disciplinario, serían aplicables a todos los empleados y funcionarios del Estado regidos por el estatuto de personal público.

XVI. ORGANISMO COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS QUE SE PRODUZCAN ENTRE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y EL ESTADO.

"El principio de la legalidad de la administración es la base y razón de ser del Derecho Administrativo...".

Lic. Manuel A. Amiama

El Estado tiene la responsabilidad de garantizar la legalidad de los actos de la administración surgidas con ocasión del ejercicio de la función pública, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico.

De lo señalado se infiere que una persona afectada por una decisión de cualquier departamento de la administración pública, puede impugnar tal decisión ante un órgano supuestamente independiente e imparcial, a fin de que el ciudadano no se encuentre a merced de la voluntad omnímoda de la administración pública.

Así como el Estado garantiza los derechos de los trabajadores en el sector privado instituyendo órganos jurisdiccionales especiales para conocer conflictos surgidos entre patrono y trabajador, bajo el mismo fundamente jurídico-político debe crear los entes de derecho público necesarios para dirimir los conflictos de trabajo surgidos entre el Estado como tal y sus empleados y funcionarios públicos. Este órgano, en el derecho dominicano, bien podría ser el Tribunal Superior Administrativo, creado por la Ley No. 1494, del 9 de agosto de 1947, que instituye la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sin embargo, posteriormente, mediante la Ley No. 2690 del 26 de enero de 1951, las funciones del Tribunal Superior Administrativo pasaron a ser ejercidas por la Cámara de Cuentas de la República, organismo que constitucionalmente tiene a su cargo la difícil misión de examinar las cuentas generales y particulares de la República, o sea, que la Carta Magna le encomienda ejercer una fiscalización *a posteriori* del gasto público. Es, pues, la Cámara de Cuentas, un organismo con una dualidad de funciones, contraria a todo principio de administración, al cual le resulta imposible ejercer eficientemente la función de conocer y decidir las controversias administrativas surgidas entre los particulares y la administración. Su misma función fiscalizadora se ha convertido en un simple requisito borocrático, por carecer de los elementos técnicos y administrativos necesarios para examinar seriamente el control y la legalidad del gasto público.

Esta circunstancia ha impedido que en el país se ejerza, como es debido, el recurso administrativo mediante el cual los particulares soliciten la anulación o reforma del acto contrario a sus intereses jurídicamente protegidos, lo que ha dado lugar a que la administración pública desconozca el ordenamiento legal cuantas veces lo estime oportuno. No existe, desde el punto de vista práctico y real, un control de la legalidad de los actos de la administración

pública.

Si a estas consideraciones agregamos el ámbito de la administración pública actual, diferente al existente en la época de creación del Tribunal Superior Administrativo, como consecuencia de la expresión de la actividad del Estado al intervenir en la dirección de los procesos económicos y sociales, propiciando el surgimiento de la teoría de la administración para el desarrollo, tenemos que convenir a unanimidad, que resulta urgente e impostergable la revisión de las citadas legislaciones.

En primer término, sería conveniente que el Tribunal Superior Administrativo pudiera operar como un organismo competente e independiente, que sus jueces fueran designados por el Presidente de la República por un período de cuatro (4) años, con una edad mínima de veinticinco años y con la posesión de un título académico de doctor o licenciado en derecho. Un juez debería poseer un grado académico en administración pública y otro magistrado en Contabilidad y Auditoría. Con esta integración se pretende dotar al Tribunal de personal especializado para la solución de los problemas técnicos de administración propiamente dicho y el conocimiento y decisión de los casos referentes al área fiscal del Estado.

Por otra parte, es de principio que el ordenamiento jurídico dominicano debe fortalecerse y unificarse. Con ocasión de la presentación por el Gobierno ante el Congreso Nacional, en 1971, del referido proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, se contemplaba la posibilidad de instituir una Comisión de Servicio Civil para conocer de las controversias surgidas a causa de la aplicación de la Ley. Esta atribución, al establecerse la carrera administrativa, debe conferírsele al Tribunal Superior Administrativo, desde luego, fortaleciéndole en sus aspectos formales y humanos. En efecto, tendría dicho Tribunal las funciones adicionales siguientes:

a. Conocer y decidir administrativamente, en primera y única instancia, acerca de las reclamaciones de los aspirantes a ingresar al servicio público y de los empleados y funcionarios activos en su condición de tales, o a instancias de sus representantes autorizados, en los casos previstos por el régimen jurídico que tienda a regular las relaciones de trabajo Estado-servidor público.

b. Velar por el fiel y estricto cumplimiento de las disposiciones de la ley y sus reglamentos.

c. Recomendar al órgano central de personal los casos y problemas que demandan nuevo tratamiento, y formular las sugerencias pertinentes para solucionarlos.

d. Realizar todas las investigaciones necesarias para cumplir sus funciones, y mantener la equidad y prestigio de la Carrera Administrativa.

e. Celebrar vistas públicas para la mejor sustentación de los casos que le sean sometidos. Deberá instruir la sumaria administrativa correspondiente cuando el caso lo requiera, la cual estará a cargo del Juez que al efecto designe el tribunal.

En otro orden de ideas, el Tribunal Superior Administrativo debe tener facultades para conocer de los conflictos de competencia que se producirán en los departamentos oficiales entre sí; y los particulares, sobre todo, si la administración pública es transformada en sus estructuras, sistemas y procedimientos, para adecuarla al proceso del desarrollo nacional.

La experiencia latinoamericana evidencia que mientras en unos países se recurre a crear organismos administrativos independientes, para conocer de los conflictos surgidos con ocasión de la aplicación del estatuto de personal público, en otros, esta competencia es atribuida a la jurisdicción contencioso-administrativa. Otros, como Venezuela, han condicionado la vigencia de estos organismos hasta tanto el Estado establezca el procedimiento contencioso-administrativo.

Es hora de que el Estado, como institución jurídico-política, garantice la legalidad de los actos de la administración pública, fortaleciendo los organismos existentes e instituyendo efectivos procedimientos destinados a salvaguardar los derechos de los particulares, para mantener, dentro de los límites constitucionales y legales, el ejercicio de la función pública de parte del Poder Ejecutivo.

BIBLIOGRAFIA

Amaro Guzmán, Dr. Raymundo. Administración de Personal. Ediciones UNPHU-1976. Segunda Edición. Tercera en proceso de publicación por Editorial Limusa, S.A. de México.

Amaro Guzmán, Dr. Raymundo La Reforma Administrativa en la República Dominicana en "Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa". Ediciones S.E.I., S. A., México 1980.

Amaro Guzmán, Dr. Raymundo Jurisdicción Contencioso-Administrativa. UNPHU. Cuadernos Jurídicos. 1979.

Amaro Guzmán, Dr. Raymundo La Administración de Personal en el Servicio Público. UNPHU- Comisión de Administración Pública de Venezuela, Santo Domingo, 1971.

Amaro Guzmán, Dr. Raymundo Proyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Publicaciones ONAP-1971.

Amiama, Lic. Manuel A. Prontuario de Legislación Administrativa (Sin fecha).

Brewer-Carias, Allan-R. Estatuto del Funcionario Publico en la Ley de Carrera Administrativa. Comisión de Administración Pública, Venezuela, 1971.1971.

Brewer-Carías. Allan R. Experiencia de la Reforma Administrativa en Venezuela en "Como Reformar la Administración Pública" de A. F. Leeman. México, 1976.

Caso, Andrés Revista de Administración Pública, México, 1976.

Centro Latinoamericano de Administración por el Desarrollo (CLAD). — Formación de Administradores para el Sector Público. Caracas, Venezuela, 1979.

Cuevas Viret, Antonio — Problemas de Derechos Civiles en la Administración de Personal del Gobierno de Puerto Rico. Universidad de Puerto Rico-1965.

Chrudem, Herbert y Sherman Jr., Athur — Administración de Personal, Compañía Editorial Continental, México, 1965.

Drur, Yehezkel. — Estrategias de la Reforma Administrativa en "Como Reformar la Administración Pública" de A. F. Leemans, México, 1977.

Fraga, Gabino — Derecho Administrativo, Decimanovena edición. Editorial Porrua, S. A., México, 1979.

García Roger, Pedro José — Clasificación de Puesto, Quito, Ecuador, 1963.

Groves, Roderick. — Reforma Administrativa y Desarrollo Político en "Cómo Reformar la Administración Pública" de A. F. Lemans, México, 1976.

Hernández, Lic. José María — El Mejoramiento Administrativo del Sector Publico: Factor Vital para el Desarrollo del País. Santo Domingo, 1979.

Jácome, Dr. José Maria — Aspectos de la Evolución de la Administración Pública en los países en vías de Desarrollo. México, 1971.

Jimenéz Castro, Wilburg. — Administración para el Desarrollo Integral México.

Lanhanm, E. — Valoración de Puestos. Compañía Editorial, S. A. México, 1962.

Lapierre, Claude.	Valoración de Puestos de Trabajo. Ediciones Deusto, 1966.
Laberge, E.	Gerencia y Jefatura, ESAPAC, 1964.
Mosher, Frederic C. y Cimino, Salvatore	Ciencia de la Administración, Ediciones Rialp, S. A. 1961.
Mosher, Kingsley y Stahl.	Administración de Personal en el Servicio Público, Universidad de Puerto Rico, 1955.
Muñoz Amato, Pedro.	Introducción a la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, México, 1967.
Mc-Innis, Donald H.	La Clasificación de Puestos y la Administración de Salarios en el Gobierno Nacional, AID, Mexico, 1955.
Naciones Unidas	Manual de Administración Pública.
Napoli, Rodolfo	Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Buenos Aires, 1971.
Nigro, Félix A.	Administración de Personal. Universidad de Delaware, 1965.
Pigors y Myers	La Administración de Personal. Compañía Editorial Continental, S. A. México, 1961.
Rivas, J. Alberto	Análisis y Evaluación de Trabajo. Lima, Perú. 1971.
Rodríguez, Dr. Víctor Melitón	Administración de Personal, Editora Lozano, 1979.
Rodríguez, Dr. Víctor Melitón	Lecciones de Administración de Personal. Santo Domingo, 1964
Waldo, Dwight	Administración Pública, AID, México, 1967.

White, Leonard D. — Introducción al Estudio de la Administración Pública AID, México 1964.

Wilson, Woodrow. — El Estudio de la Administración Pública. Universidad de Puerto Rico, 1964.

Troncoso de la Concha, Manuel de Jesús. — Elementos de Derecho Administrativo, Santo Domingo, 1943.