

# La **POLÍTICA SALARIAL** en el **SECTOR** **PÚBLICO DOMINICANO**

En homenaje al *Dr. Víctor Melitón Rodríguez R.*

Santo Domingo, R. D.  
2 0 1 5

# La Política Salarial en el Sector Público Dominicano

## CONSEJO EDITORIAL

**Lic. Ramón Ventura Camejo**

Presidente

## MIEMBROS:

Dr. Raymundo Amaro Guzmán

Dr. Iván Grullón

Lic. Gregorio Montero

Dr. Servio Tulio Castaños Guzmán

Lic. Olivo Rodríguez Huertas

*Impresa en República Dominicana  
Printed in Dominican Republic  
Abril de 2015*

## ¿Qué es el MAP?

Es la Institución del Estado Dominicano, creada el 16 de enero de 2008, mediante la Ley 41-08 de Función Pública, el Ministerio de Administración Pública, es el órgano rector del empleo público, y de los distintos sistemas y regímenes previstos por dicha ley, del fortalecimiento institucional de la Administración Pública, y de los procesos de evaluación de la gestión institucional.

Editor



## Ministerio de Administración Pública

Av. México esq. Leopoldo Navarro,  
Edificio de Oficinas Gubernamentales "Juan Pablo Duarte", piso 12

Santo Domingo, Rep. Dominicana

Tels.: (809) 682-3298 / (809) 687-4043

1- (809) 200-3297 (desde el interior  
sin cargos)

Faxs.: (809) 682-2220 / (809) 688-6040

www.map.gob.do

Email: map@map.gob.do

Director de la Revista:

**Lic. Ramón Ventura Camejo**

Responsable de Producción:

**Dra. Hilda Cabrera**

Colaboración Internacional

**Guido Rangugni**

Corrección de Estilo

Gregorio Montero

Juan A. Forzani

Cuidado de Edición

Licda. Mabel Joa

Encargada de Distribución

Licda. Nidia de León

Diseño Gráfico

Lic. Juan A. Forzani

Ilustración de Portada

Luis Hernández

Responsable de Impresión

Impresora Dewindt, S.R.L.

## Contenido

- 5** Palabras de Presentación  
*Ramón Ventura Camejo*
- 11** Bases Jurídicas para una Política Salarial en el  
en el Sector Público Dominicano  
*Gregorio Montero*
- 59** Regulación Salarial del Sector Público  
*José Darío Suárez Martínez*
- 89** La Política Salarial en el Sector Público.  
Evolución y Perspectiva para su Implementación  
*Fanny Bello Dotel*
- 111** Análisis Fiscal y Presupuesto para la Aplicación de  
la Ley General de Salarios  
*Guido Rangugni*  
*(Colaboración Internacional)*
- 177** Apéndice: Ley No. 105-13 de Regulación Salarial  
del Sector Público



## *Presentación*

*El proceso de modernización de la Administración Pública dominicana continúa su curso, los esfuerzos son cada vez más amplios y coherentes, especialmente los que tienen que ver con la adopción de las normas necesarias; en esto la Constitución Política de 2010 juega un rol determinante, dada la importante dimensión que le ha dado a la organización y a los procedimientos administrativos. Sin duda el Derecho Administrativo se va convirtiendo en una realidad en nuestro país, el contenido constitucional y el conjunto de leyes que se vienen aprobando, y las que están en carpeta, así lo ponen de manifiesto.*

*No obstante, seguimos llamando la atención respecto de la necesidad imperante del despliegue de su contenido, pues la norma, para que sea tal, requiere de aplicación oportuna y sin ambages, ahí radica la diferencia; todos los actores sociales debemos asumir el compromiso, cada quien desde la perspectiva de su responsabilidad, es la única garantía para la transformación del Estado y de la sociedad.*

*Precisamente, la aprobación de la Ley General de Salarios, No. 105-13, del 6 de agosto de 2013, constituye uno de esos aportes normativos al perfeccionamiento del Estado de Derecho y que hace parte del proceso de modernización del sector público de nuestro país, es una herramienta jurídica que, bien desarrollada y aplicada, se traduce en una gran contribución a la transparencia y la rendición de cuentas en el Estado, así como a la racionalización del gasto público. En esos esfuerzos nos encontramos en el Ministerio de Administración Pública, en nuestra condición de órgano rector del régimen retributivo de los servidores públicos.*

*Esto nos ha llevado a dedicar el número 6 de la **Revista de Administración Pública** al tema salarial en el ámbito estatal, con el propósito de exponer y debatir respecto de sus principales, distintos y complejos componentes, así como destacar los desafíos que encierra su correcta aplicación en todos los estamentos públicos, sin importar su naturaleza jurídica y organizativa.*

*En un primer artículo titulado **Bases Jurídicas para una Política Salarial en el Sector Público Dominicano**, el especialista en Derecho de la Función Pública, Gregorio Montero, nos ofrece varios enfoques conceptuales, teóricos y doctrinarios sobre la materia, así también*

*hace un análisis profundo en relación con el contenido de la Constitución Política y la Ley general de Salarios. Nos habla de la importancia del diseño de un sistema retributivo con base en los principios, técnicas y elementos que lo sustentan, así como de lo necesaria que resulta una política salarial y su rol determinante para la modernización, eficiencia y continuidad de las actuaciones gubernamentales.*

*En un segundo trabajo, de la autoría del jurista José Darío Suarez, titulado **Regulación Salarial del Sector Público**, se expone respecto de la pertinencia de que tanto el asambleísta revisor de la Constitución como el legislador adjetivo hayan dispuesto las normas necesarias para la regulación salarial en el sector público dominicano, a la vez que hace un análisis ponderado del contenido y alcance de la Ley General de Salarios, reafirmando la importancia de que sea de aplicación a todos los entes estatales, sentido en el cual explica de forma amplia las razones jurídicas y organizativas por las que su contenido es aplicable a los órganos descentralizados del Estado.*

*El tercer artículo ha sido elaborado por la técnica del MAP Fanny Bello Dotel, bajo el título **La Política Salarial en el Sector Público. Evolución y Perspectiva para su Implementación**, en el cual hace un recuento de los antecedentes*

*y los distintos hitos que marcan el proceso evolutivo de la cuestión salarial en el sector público dominicano, destacando los aspectos que caracterizan la situación actual; enfatiza la importancia de un tabulador salarial, de la clasificación de los cargos institucionales, así como de la definición de las escalas salariales, entre otros aspectos de gran interés para el diseño e implementación de la política salarial en el sector público.*

*Como contribución internacional, este número contiene un cuarto artículo, de la autoría del consultor argentino Guido Rangugni, bajo el título **Análisis Fiscal y Presupuestario para la Aplicación de la Ley General de Salarios**, en el cual presenta los elementos técnicos y económicos del régimen retributivo, destacando su impacto fiscal y su viabilidad financiera; el autor hace un esbozo de las principales dificultades que debe enfrentar la aplicación del régimen retributivo y define varios escenarios para el despliegue de las escalas salariales, en función de la estimación del impacto presupuestario de las mismas.*

*Por último, para mejor ilustración del lector, se incluye como anexo la Ley General de Salarios para el Sector Público, con la cual aspiramos a facilitar los análisis y responder a las inquietudes que de seguro*

*surgirán de la lectura de cada uno de los trabajos.*

*Agradecemos la colaboración de la Unión Europea por el auspicio de este número, a través del Programa de Apoyo a la Sociedad Civil y Autoridades Locales (PASCAL), con el que sin duda contribuyen al desarrollo y fortalecimiento institucional del Estado Dominicano y a la modernización de la Administración Pública, especialmente en lo que concierne al establecimiento de una política salarial innovadora, que imprima racionalidad al gasto público y permita retener el personal capaz y honesto de las instituciones estatales.*

*Deseamos pues que la publicación de este número contribuya al conocimiento creciente y al necesario debate para la aplicación efectiva del contenido de las normas sobre salario en el sector público de nuestro país, así como al diseño y aplicación de escalas salariales que motiven a los trabajadores del Estado a cumplir cada día con las metas institucionales que dimanen de la Estrategia Nacional de Desarrollo.*

***Lic. Ramón Ventura Camejo***  
*Ministro de Administración Pública*

*Abril de 2015.-*



# Bases Jurídicas para una Política Salarial en el Sector Público Dominicano

*Gregorio Montero\**

## **Introito**

Los procesos de reforma del Estado y modernización de la Administración Pública son inagotables, una vez nos embarcamos seriamente en ellos no paramos jamás, pues responden por necesidad a la dinámica propia del sector público, el cual es cambiante por naturaleza, en su interior “lo único permanente es el cambio”, de ahí que lo incuestionablemente seguro es que se deben superar etapas de reforma para acometer otras, y a veces se tarda harto para superar algunas, ahí se ponen a prueba la pasión, la paciencia y la perseverancia como condiciones que deben acompañar a todo reformador exitoso. Los procesos de reforma y modernización son empujados por las demandas ciudadanas y la necesidad de mejorar continuamente.

Se puede afirmar que una de las etapas más difícil en el proceso de reforma y modernización del Estado dominicano ha sido la concerniente a la adopción de un sistema normativo para el diseño de una política salarial; la lucha ha sido tortuosa, pero el estoicismo de sus promotores se ha impuesto hasta el momento, con voluntad indoblegable se ha continuado el avance, hasta poder decir hoy que se cuenta con una normativa que permite acometer el desafío en la práctica.

Precisamente, lo que se procura en el presente trabajo es hacer un modesto aporte en relación con las dimensiones conceptuales que hacen parte del entendimiento de un sistema retributivo, desde su importancia hasta su necesidad y posibilidad de impacto en la eficiencia de la gestión pública; de la misma manera procuramos contextualizar conceptualmente la cuestión de la política salarial, a partir de sus características y su conexión con la estrategia nacional e institucional y con el resto de las políticas públicas.

En el artículo destacamos también los componentes de la política salarial relevando los principios, el régimen jurídico, las escalas salariales, los factores de salarios fijo y extraordinario y el factor de incentivo, apuntalando la necesidad

de tomar en cuenta la precaución de no generar desequilibrio financiero al Estado, que ponga en riesgo su aplicación y sostenibilidad.

También, luego de hacer una valoración del significado y rol de la normativa en materia salarial para la institucionalidad y eficacia de la gestión, hacemos un análisis pormenorizado de las normas constitucionales y legales vigentes en el país, así como una ponderación de su conexión con los postulados científicos y técnicos que fundamentan la ciencia de la Administración y la gestión racional y estratégica de los Recursos Humanos, como activo fundamental de las organizaciones públicas.

Por último, adelantamos algunas aproximaciones de conclusiones, toda vez que no es tiempo de arribar a ideas definitivamente concluyentes sobre la materia, pues apenas se está iniciando el proceso de implementación de un régimen retributivo, además de que no es pretensión de este trabajo.

## **Sistema Retributivo**

Cada vez más se eleva el nivel de conciencia en relación a que el factor salarial constituye uno de los subsistemas más importantes en el proceso de gestión

de Recursos Humanos en el ámbito público; por fortuna esto está ocurriendo, pues, si tomamos en cuenta la cuestión de la competitividad, el régimen de remuneraciones es vital para la productividad y la eficiencia de las instituciones estatales. No se concibe el éxito de las organizaciones, sean estas públicas o privadas, sin un adecuado sistema remunerativo que resuelva a los trabajadores sus necesidades primarias y deseos de superación, y que los motive cada día a dar lo mejor de sí.

Somos conscientes de que lo económico no es lo único que debe motivar a un trabajador, especialmente del sector público, pero es preciso reconocer que esto es parte importante. No cabe duda de que el sistema retributivo ofrece herramientas que permiten atraer personal calificado, retenerlo y mantenerlo motivado y enfocado en el logro de los objetivos institucionales que, en el caso de la Administración Pública, tiene su expresión máxima en la satisfacción de los intereses ciudadanos y el desarrollo humano sostenible.

Un buen sistema retributivo en el sector público está condicionado al uso correcto de los métodos y técnicas de clasificación y valoración de puestos, pues a partir de ello se obtienen los

elementos y condiciones necesarios para definir un régimen retributivo objetivo y centrado, basado en criterios racionales y en los rubros que caracterizan el principio de equidad, el cual es consustancial a todo régimen de remuneraciones propio de un Estado de Derecho. El ciclo de racionalización de la gestión pública exige una política salarial efectiva, fundamentada en los criterios de la buena administración.

Es preciso reconocer que el sistema retributivo está determinado por factores económicos, los cuales obligan a que este sea diseñado a partir de las realidades concretas de un país o un medio, como el costo de vida, inflación, producto interno, entre otros. Hay que tomar además en cuenta la condición alimentaria del salario, cada trabajador debe percibir lo que le garantiza, junto a sus dependientes, una vida digna. Todo sistema retributivo debe estar integrado por los distintos rubros o factores, fijos o variables, que determinan un pago, algunos de los cuales están vinculados directamente al valor o precio del trabajo rendido y otros a las condiciones laborales que el empleador debe garantizar al trabajador, independientemente de su rendimiento.

Un régimen de remuneraciones con base en los principios que le son

consustanciales es un instrumento científico al servicio de la gestión pública, es un elemento de conexión vital de los trabajadores estatales, el merito, la carrera administrativa, la profesionalización, la eficiencia y el logro de metas institucionales; constituye una piedra angular para la cristalización de la Administración Pública del siglo XXI, la que sin duda está conectada con la gestión de resultados para el desarrollo a través no solo del cumplimiento de indicadores sino también del impacto de su actuación en los ciudadanos.

## **Política Salarial**

Más allá de un régimen o sistema retributivo, lo ideal es que las administraciones publicas cuenten con una Política Salarial que contenga todos los componentes que la dotan de objetividad, sin depender de las fluctuaciones y los cambios subjetivos que operan en las instituciones estatales, que funcione al margen de las manipulaciones de los intereses de distintos órdenes que en ella influyen, una Política que se auto administre a partir de los cambios objetivos del entorno, y que sea sostenible más allá de las sustituciones políticas que necesariamente habrán de operarse, como consecuencia de la alternancia democrática del poder político en estos

tiempos; en síntesis, la política salarial debe ser una expresión inequívoca de la continuidad del Estado moderno.

A pesar de los avances, el Estado dominicano debe acometer acciones firmes para enfrentar con éxito el gran desafío de poner en marcha una Política Salarial sostenible, que contribuya a la erradicación de lastres históricos en materia remunerativa, los que han impuesto una cultura de inequidad salarial en las instituciones gubernamentales y se han convertido en fuente inagotable de corrupción administrativa. Dicha Política Salarial debe jugar el rol de un instrumento de gestión que aporte a la equidad y a la eficiencia institucional, disminuyendo alrededor de ella las potestades discrecionales del administrador.

Ahora bien, la Política Salarial, como política pública al fin, debe ser conducida a partir del ciclo lógico que le es inherente, el cual comporta diseño, formulación, aprobación, ejecución, evaluación y control. Cada una de las etapas debe contar con la participación activa y efectiva de todos los sectores interesados, siendo esto lo que le dará legitimidad y le permitirá aplicación efectiva y continua en el tiempo, más allá de los cambios políticos.

Es preciso analizar y abordar la Política Salarial en el marco de un esquema global de gestión de empleo público, ella hace parte importante del sistema de Función Pública, es por ello que hay que entender además su rol en el contexto de la profesionalización de los servidores públicos. Esta visión permite apuntar también al desarrollo de una política de empleo público que incorpore todas las modalidades de gestión de personal público vigentes en un país, reiteramos.

Pero más aun, la Política Salarial debe ser vista en un contexto de reforma y modernización de la Administración Pública, de desarrollo institucional, y por qué no, en un contexto de transformación del Estado. Ningún diseño de modernización serio puede prescindir del establecimiento de una política salarial sostenible para el sector público, pues no hay duda de que ella hace parte de los instrumento de buen gobierno, buena administración y gobernabilidad democrática.

Ya hemos afirmado que la eficacia de toda política salarial radica en hasta qué punto ella es consistente con la realidad en la que opera, esto, reconociendo lo cambiante que resulta el mundo de la Administración y el de la Economía; de ahí que las escalas que se adopten deben combinar de manera

correcta dos principios que pudieran parecer contradictorios, el de formalidad y el de flexibilidad, el primero para garantizar que respondan a normas previamente establecidas y el segundo para adaptarlas a las contingencias que día a día se presentan, sin afectar la capacidad del Estado y los derechos de los empleados.

## **Componentes de la Política Salarial**

Al momento de diseñar una Política Salarial, a propósito de los factores que la determinan, el mayor obstáculo se presenta al abordar las distintas modalidades de pago, máxime en países donde existen distorsiones históricas como ocurre en República Dominicana, por ello el desafío fundamental en estos casos no es la aprobación de la normativa, sino el diseño concreto de un sistema que responda a los principios que son universales y a las realidades del país y sociedad de que se trate.

La Política Salarial en el sector público debe procurar, en resumen, establecer un sistema remunerativo científico y objetivo que sea capaz de reconocer, a través de técnicas de gestión de personas, el aporte de cada quien en el proceso de entrega de servicios y realización de trámites, con criterio de auto administración. De esta reflexión

con perspectiva de objetivo se desprende un conjunto de componentes que deben acompañar la política salarial en su diseño y despliegue fáctico.

**Régimen Jurídico.** La consolidación del Estado de Derecho exige la configuración jurídica plena de todo el quehacer de la Administración Pública, de ahí la gran importancia del Derecho Administrativo; el sistema salarial forma parte material de esta rama del Derecho, de forma concreta de la sub-rama Derecho de la Función Pública. Por ello resulta imprescindible el desarrollo jurídico de la cuestión salarial para el sector público, por medio de un conjunto de normas y principios, a los fines de que se constituya en un elemento de control de la legalidad de la Administración Pública.

**Principios.** Existen unos principios que son inherentes al régimen retributivo de los servidores públicos, y que como ya hemos enunciado se insertan en el régimen jurídico, por ello ninguna política salarial debe obviar en su articulación los principios de *legalidad*, asociado al respeto de las normas vigentes en materia salarial, *racionalidad*, el cual hace posible la viabilidad económica de la Política Salarial, sin crearle traumas financieros al Estado, *transparencia*, referido al manejo público

diáfano de toda la información en materia de remuneración, *unidad*, atinente a la coherencia que debe caracterizar la formulación y aplicación de la Política Salarial en el sector público, haciendo solo las matizaciones que técnicamente sean procedentes, *equidad*, orienta el trato justo en la asignación de salarios e incentivos, en atención a la máxima que reza “*de cada quien según su capacidad y a cada quien según su trabajo*”, este principio se fija en los resultados y los aportes extraordinarios de los servidores públicos.

**Escalas Salariales.** Estas constituyen uno de los principales mecanismos de racionalidad para la gestión de la Política Salarial, pues se pueden asumir escalas generales y a lo interno de ellas grados que, en un marco de flexibilidad, permiten manejar la complejidad que implica el sistema y las distinciones que hay que hacer en la asignación de salarios, garantizando las posibilidades de movilidad del personal dentro una misma escala; esto, como forma de mantener el dinamismo y la motivación; todo esto obliga a establecer montos mínimos, intermedios y máximos y a asignar los cargos a los grados disponibles, lo que determina el pago correspondiente, según las escalas vigentes, y define las expectativas de crecimiento y desarrollo laboral y

profesional de quienes las integran. No olvidemos la estrecha relación existente entre la Carrera Administrativa y el régimen retributivo, sin el segundo no existe la primera.

**Salario Ordinario o Fijo.** Conocido también con la denominación de Sueldo Base, se refiere a aquel que está estipulado en la plantilla, escala o tabulador para cada cargo, siendo el único de este tipo que puede devengar cada servidor público que lo ocupa; debe representar el precio justo del trabajo ordinario que rinde el empleado, de ahí la importancia de la clasificación y la valoración de todos los cargos del sector público. Este pago, que debe estar debidamente presupuestado, también debe estar en armonía con el régimen retributivo y la estructura general de la escala salarial, pudiendo ser objeto de ajuste como consecuencia de la revisión periódica que debe hacerse.

**Salarios Extraordinarios.** Propio de los regímenes retributivos contemporáneos, con los que se procura no solo remunerar a los empleados con el pago por la prestación de la labor, sino que se asignan pagos extraordinarios o adicionales que nada tienen que ver con el valor específico del trabajo realizado, sino con el interés de dar participación a los empleados en los beneficios de la empresa, caso del sector privado, o

motivarlos a una mejor y mayor entrega por el servicio, cual es el caso concreto del sector público. En este sentido las administraciones públicas latinoamericanas han venido de más en más estableciendo uno o varios salarios adicionales a sus trabajadores, en atención a sus posibilidades económicas.

**Sistema de Incentivos.** En todo modelo de gestión de Recursos Humanos los incentivos están asociados a un rubro económico o pago variable y a un rubro de reconocimiento, ambos son consecuencia de un desempeño sobre saliente del servidor público; no obstante, el que más distorsiones genera en las instituciones públicas es el incentivo económico, pues por la falta de criterio y regulación su asignación se ha convertido en un generador de injusticia y corrupción, a la vez que en un desmotivador de los buenos servidores públicos, toda vez que, precisamente, por lo regular quienes más los reciben son los menos merecedores.

Además, el concepto incentivo es utilizado para adjudicar pagos que nada tienen que ver con desempeño excepcional en función de los planes institucionales, sino para camuflar emolumentos a funcionarios públicos sin ninguna justificación, y que en muchos casos se hace de forma permanente,

incluso, no son pocas las ocasiones en que son asociados a derechos adquiridos. Estos, en buena administración, deben asociarse a pagos variables y reconocimientos por situaciones excepcionales, por ello los incentivos pueden ser económicos y pueden ser morales, con los que se procura que los buenos empleados mantengan su nivel de motivación, pero que sientan a la vez que sus aportes extraordinarios se reflejan en su bienestar individual y familiar.

### **El Valor de la Normativa en Materia Salarial**

El Estado de Derecho demanda, para su eficacia, la configuración adecuada del régimen jurídico de la Administración Pública, lo que debe dar origen y desarrollo al Derecho Administrativo, rama del Derecho Público de trascendental importancia para la consagración del principio de legalidad como instrumento de control de la actividad gubernamental. De ahí que son muchas las materias cuya regulación está a cargo del Derecho Administrativo.

Una de estas materias es precisamente el conjunto de normas que regulan el empleo público y la función pública, a las cuales deben someterse los servidores

estatales; en este tenor, un sistema normativo para regir la cuestión retributiva de los funcionarios públicos hace parte importante del régimen jurídico de la función pública, pues este no solo dispone las normas, sino también los principios, las técnicas y los componentes que fundamentan el diseño y aplicación del sistema retributivo de la Administración Pública.

Por otro lado, las normas retributivas en el sector público hacen parte de las vías para alcanzar las metas y objetivos institucionales en conexión con la Estrategia Nacional de Desarrollo; se constituyen también en instrumento para el control del gasto público, con perspectiva de racionalidad, economía y eficiencia; son además un mecanismo efectivo para el combate a la corrupción administrativa, toda vez que reduce los niveles de discrecionalidad y personalismo en la adjudicación de salarios, emolumentos e incentivos.

Ya hemos dejado sentado que las normas sobre salario bien concebidas y aplicadas, sirven para atraer y retener personal capaz y honesto en el sector público, comprometido con la institucionalidad y resultados a favor de la ciudadanía. El régimen salarial visto desde esta óptica se convierte en un eje principal de la política de empleo

público, además de que es un eslabón en el proceso de modernización de la gestión pública y la profesionalización de la función pública.

## **Regulación Salarial en República Dominicana**

Como parte de la transformación jurídica que viene experimentando el Estado dominicano en lo que a la Administración Pública respecta, se han venido aprobando normas en procura de regular con cierto alcance la cuestión salarial en el sector público; desde la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en 1991 y su reglamentación en 1994 se verifican esfuerzos importantes. No obstante, los resultados no fueron suficientes por las debilidades de esta legislación, y la falta de, por un lado, voluntad y por el otro, de compromiso político.

Como consecuencia de ello, fue derogada dicha ley y sustituida por La Ley de Función Pública, No. 41-08, de 2008, la cual ordenó con mayor fuerza en sus artículos 30 y 31 el diseño, aprobación y aplicación de una política salarial; la misma debía ser diseñada por el Ministerio de Administración Pública y elevada al Presidente de la República para su aprobación en el marco del Consejo de Gobierno.

Posteriormente, el Reglamento No. 527-09, sobre Estructura Organizativa, Cargos y Política Salarial del Sector Público, uno de los que sirve de aplicación de la Ley de Función Pública, dedica su capítulo VIII, a partir del artículo 36, a regular todo lo relativo a principios y objetivos de la política salarial en el sector público, así como los rubros retributivos, fijos y variables, de dicha política. No obstante, hay que reconocer aquí las limitaciones de dicho Reglamento, pues no rige, por razones obvias, para todo el Estado.

Válido es reconocer que, a pesar de la Ley de Función Pública y su reglamentación, y la difusión y adopción de instructivos por parte del MAP para regular y normalizar la cuestión, no fue posible instaurar un sistema salarial sólido, en esto inciden negativamente el desorden histórico y la resistencia de algunos sectores a ser regulados en este aspecto.

Por ello se vio como una salida aprovechar la oportunidad del proceso de reforma constitucional para incluir el tema y darle así fuerza sustantiva, que no tenía, lo que en nuestro medio resulta importante por la complejidad del tema. Es así que a partir de la reforma de 2010 aparecieron por primera vez algunas disposiciones que coadyuvan a hacer un

***“Régimen de compensación.***

*Ningún funcionario o empleado del Estado puede desempeñar, de forma simultánea, más de un cargo remunerado, salvo la docencia. La ley establecerá las modalidades de compensación de las y los funcionarios y empleados del Estado, de acuerdo con los criterios de mérito y características de la prestación del servicio”.*

mejor desarrollo jurídico del tema y a garantizar su observación por todos los sectores.

Hay que tener en cuenta que la organización del empleo no solo incide en la adjudicación de los cargos públicos, a través de los procedimientos establecidos, evitando siempre injusticias, sino también en la asignación de los salarios a dichos cargos, no a las personas que los ocupan; en consecuencia, los salarios en el sector público deben responder a factores jurídicos, científicos y técnicos, jamás a factores discrecionales, dentro de los cuales están la legalidad, equidad retributiva interna y externa, la racionalidad, la objetividad, los indicadores económicos, entre otros.

En este orden, en el artículo 144 de la Constitución se lee: **“Régimen de compensación. Ningún funcionario o empleado del Estado puede desempeñar, de forma simultánea, más de un cargo remunerado, salvo la docencia. La ley establecerá las modalidades de compensación de las y los funcionarios y empleados del Estado, de acuerdo con los criterios de mérito y características de la prestación del servicio”.**

Como se puede ver, la disposición contempla lo relativo al régimen de

incompatibilidades en el ejercicio de una función pública, exceptuando solo la labor docente. También refiere a la ley lo relativo al régimen de compensación en el empleo público, dejando claro que el mismo deberá basarse en los criterios de merito y las características del servicio público.

Luego, en 2013, con base en toda la experiencia y el mandato del nuevo texto de la Constitución, y con orientación de tendencias internacionales como las plasmadas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), y otras cartas, se aprobó el 9 de agosto, luego de más de cinco años de discusión y con múltiples contradicciones, no olvidemos la observación presidencial, la Ley General de Salarios para el sector público dominicano, No. 105-13, con el propósito de regular la temática con sentido de amplitud, unidad, coherencia y transversalidad. Se busca también desarticular el perverso sistema existente y dignificar el trabajo de los verdaderos servidores públicos.

En su artículo 1, en lo que respecta al objeto de la normativa, la Ley dispone: **“Objeto. Esta ley tiene por objeto establecer el marco regulador común de la política salarial para todo el**

**sector público dominicano, con la finalidad de proporcionar una remuneración equitativa que sirva de estímulo a los servidores públicos para alcanzar, con niveles de rendimiento y productividad, los objetivos del Estado”.**

Luego el artículo 3, refiriéndose al ámbito de aplicación, establece: **“Están sujetos a las regulaciones previstas en esta ley, los órganos del sector público que integran los siguientes agregados institucionales:**

- 1) El Gobierno Central;**
- 2) El Poder Legislativo;**
- 3) El Poder Judicial;**
- 4) Entes y órganos constitucionales con régimen propio;**
- 5) Organismos autónomos y descentralizados de naturaleza financiera y no financiera;**
- 6) Instituciones Públicas de la Seguridad Social;**
- 7) Los ayuntamientos del Distrito Nacional, de los municipios y las juntas de distritos municipales;**
- 8) Las empresas públicas no financieras y financieras”.**

Aseguidas agrega el párrafo I: **“A los efectos de esta ley se entiende por Gobierno Central, la parte del sector**

*“A los efectos de esta ley se entiende por Gobierno Central, la parte del sector público que tiene por objeto la conducción político-administrativa de la República, conformada por los entes y órganos centralizados, descentralizados y autónomos financieros y no financieros y de regulación, dependientes y adscritos al Poder Ejecutivo y las instituciones públicas de la seguridad social”.*

**público que tiene por objeto la conducción político-administrativa de la República, conformada por los entes y órganos centralizados, descentralizados y autónomos financieros y no financieros y de regulación, dependientes y adscritos al Poder Ejecutivo y las instituciones públicas de la seguridad social”.** En el párrafo II se describen los órganos constitucionales con régimen propio, donde se citan los Tribunales Constitucional y Superior Electoral, el Ministerio Público, la Junta Central Electoral, la Cámara de Cuentas, el Defensor del Pueblo y el Banco Central.

Con estas disposiciones se procura resolver la cuestión del alcance de la regulación salarial, pues varios organismos estatales, incluidos algunos de los denominados descentralizados y autónomos han hecho fuerte resistencia a ser regulados por las normas salariales; de hecho eso provocó no solo el retraso en su aprobación, sino que le valió, como ya dijimos un “veto” presidencial. Claro, dicha resistencia se debió, entre otras cosas a un esfuerzo decidido por mantener escandalosas prerrogativas y niveles discrecionales que rayan en la arbitrariedad, los que desdican de un Estado de Derecho y de los principios de unidad y justicia de la Administración pública.

Al tenor del artículo 4 se instituye el Sistema Remunerativo para el Sector Público, **“integrado por el conjunto de principios, normas, políticas y procesos utilizados para la determinación de las prestaciones de los servidores públicos”**. A continuación de esto el artículo 5 describe los principios rectores que sustentan dicho sistema, estableciendo *equidad*, para referirse a la asignación justa de salarios e incentivos en términos generales; *democrático*, con base en la igualdad, en el mérito y la imparcialidad; *conectividad*, entre los objetivos estratégicos de la institución y la remuneración; *consistencia*, que explica la coherencia entre los planes de desarrollo, la remuneración y el contexto económico y financiero del país; *equilibrio*, que obliga a que la política salarial esté en consonancia con las competencias, la motivación y el compromiso de los servidores públicos; *jerarquía*, que implica que los montos salariales se correspondan con los niveles jerárquicos de los integrantes de la escala; *equidad, complejidad y riesgo*, con el cual se orienta que los salarios sean asignados con igualdad y justicia a los empleados que ocupan igual nivel en la escala.

Son estos los principios que deben orientar y garantizar una política salarial conectada con las necesidades de desarrollo de la sociedad dominicana con

base en un sector público bien organizado y gestionado, compuesto por funcionarios remunerados equitativamente.

El capítulo III de la Ley está dirigido a la administración del sistema salarial con base en los procesos de organización, coordinación, comunicación, aplicación, control y evaluación, así como en función del principio de responsabilidad, toda vez que encarga su cumplimiento al titular de cada órgano o entidad estatal, a quien, en caso de incumplimiento, se le debe aplicar un régimen de sanciones.

Se ratifica al Ministerio de Administración Pública como el órgano rector del sistema remunerativo, en su condición de rector del empleo público, por lo que debe administrarlo y actualizarlo en coordinación con la Dirección General de Presupuesto y la Contraloría General de la República. En ese orden, se faculta al MAP para establecer los criterios que permitan determinar las condiciones de complejidad y riesgos de todos los cargos de los distintos sectores de la Administración Pública; también podrá asesorar en este tenor, a solicitud de sus autoridades, a los demás poderes del Estado y órganos constitucionales. No cabe duda en que esta asesoría del MAP deberá contribuir al logro de escalas salariales equilibradas

*“La escala salarial será establecida por resolución que dicte la autoridad competente, en coordinación con el Ministerio de Administración Pública, según el régimen propio establecido en la ley que lo haya instituido, respetando siempre los principios y reglas establecidas en la presente Ley. La entrada en vigencia de estas escalas salariales estará sujeta a la aprobación del Presidente de la República, previa opinión del Ministerio de Administración Pública”.*

en todo el sector público, lo que no ocurre en la actualidad.

El artículo 10 define los componentes remunerativos y reafirma como componentes salariales los que ya habían establecido la Ley de función Pública y su reglamentación, a saber: el salario o sueldo base y el salario número 13. El artículo 11 atribuye al MAP la responsabilidad de presentar al Presidente de la República, para su aprobación por vía de Reglamento, la escala salarial de toda la Administración Pública Central (ver definición dada por el párrafo I del artículo 3, citado en este trabajo).

Sin duda, todo esto representa un crucial desafío para el MAP, con el que se pone a prueba no sólo su reconocida capacidad técnica, también su capacidad de trabajo y de negociación.

En lo que respecta a los organismos autónomos y descentralizados del Estado de naturaleza financiera, así como de los que tienen a su cargo la supervisión y regulación de actividades económicas de interés general, el párrafo del artículo 11 reza: **“la escala salarial será establecida por resolución que dicte la autoridad competente, en coordinación con el Ministerio de Administración Pública, según el**

**régimen propio establecido en la ley que lo haya instituido, respetando siempre los principios y reglas establecidas en la presente Ley. La entrada en vigencia de estas escalas salariales estará sujeta a la aprobación del Presidente de la República, previa opinión del Ministerio de Administración Pública”.**

Como se puede notar, en esta disposición se da cierta libertad a estas instituciones para adoptar sus escalas remunerativas, tomando en cuenta sus propias características, naturaleza jurídica y complejidad técnica, pero es preciso remarcar que las mismas deben observar fielmente los principios de la Ley General de Salarios, lo que debe garantizar un efectivo control de las mismas, evitando arbitrariedad y privilegios; además, se procura garantizar la coherencia con los principios de la Ley por medio de la necesaria opinión del MAP antes de su aprobación por el Presidente de la República.

El dispositivo del artículo 12 fue, es y será una fuente generadora de polémica, no solo porque establece únicamente la escala salarial o remunerativa de los altos funcionarios del Estado, sino porque contempla

montos en la Ley, lo que no es recomendable porque resta flexibilidad a un tema tan dinámico, complejo y técnico como es el sistema retributivo de los funcionarios públicos. No dudamos de la buena fe que motivó la inclusión de escalas, pero ya prevemos en pocos años argumentos respecto a que esa escala está desfasada y fuera de contexto y promoviendo a la vez su modificación, y así seguirá ocurriendo cada cierto tiempo.

Pero bien, la escala rige el salario bruto máximo para los presidentes de los poderes y entes constitucionales con régimen propio del sector público dominicano de la forma siguiente:

- 1) Presidente (a) de la República, hasta cuatrocientos cincuenta mil pesos (RD\$450,000);
- 2) Presidente (a) del Senado, Presidente (a) de la Cámara de Diputados, Presidente (a) de la Suprema Corte de Justicia y el Presidente (a) del Tribunal Constitucional, hasta cuatrocientos mil pesos (RD\$400,000);
- 3) Vicepresidente (a) de la República, hasta cuatrocientos mil pesos (RD\$400,000.00);
- 4) Presidente (a) del Tribunal Superior Electoral, Presidente (a) de la Junta Central Electoral, hasta

- trescientos setenta y cinco mil pesos (RD\$375,000.00);
- 5) Presidente (a) de la Cámara de Cuentas, hasta trescientos cincuenta mil pesos RD\$350,000.00;
  - 6) Los (as) Ministros (as), el o la Procurador (a) General de la República, el Consultor (a) Jurídico (a) del Poder Ejecutivo, el Contralor de la República, hasta trescientos mil pesos (RD\$300,000.00);
  - 7) El Defensor del Pueblo, hasta doscientos cincuenta mil pesos (RD\$250,000.00).

Según dispone el artículo 13, cada autoridad competente de los poderes públicos y órganos constitucionales citados anteriormente, así como del Banco Central y la Junta Monetaria, queda facultada para establecer la escala salarial correspondiente, tanto de los altos cargos como del resto de los servidores que los integran, por medio de resolución, observando los principios y reglas generales de la Ley de Salarios, para la que además se podrá tomar en cuenta el reglamento salarial que dicte el Presidente de la República para los órganos y entes del Ejecutivo.

En lo que respecta a la Regulación salarial en las empresas del Estado, el artículo 14 dispone lo siguiente: “**la regulación salarial para los directi-**

**vos, administradores, funcionarios y empleados de las empresas cuyo capital social pertenezca al menos en un setenta y cinco (75%) por ciento al Estado o a los organismos autónomos y descentralizados del Estado instituidos por leyes, será dispuesto por resolución del consejo directivo o autoridad competente de que se trate, en coordinación con el ministro de su dependencia o adscripción y el Ministerio de la Administración Pública, y su entrada en vigencia estará sujeta a la previa aprobación del Presidente de la República”.**

Para el ámbito municipal, el artículo 15 establece que el régimen salarial y la elaboración de las escalas de los ayuntamientos del Distrito Nacional, de los municipios y los distritos municipales tomarán como criterio la escala establecida por la Ley Orgánica de Administración Local, previa asesoría del Ministerio de Administración Pública, y dispone que el salario máximo en un ayuntamiento o en una junta de distrito corresponde al Alcalde o al Director de Distrito, respectivamente, el cual debe establecerse mediante ordenanza del Consejo de Regidores o Junta de Vocales, según sea el caso, bajo los criterios y principios establecidos en la Ley de Salarios, y referenciado en el reglamento

salarial dictado por el Presidente de la República para los entes y órganos dependientes del Poder Ejecutivo.

Con todo esto se demuestra que el contenido de la Ley, casi en su totalidad, bien aplicado, es un instrumento válido para la racionalización del gasto salarial en el Estado, a la vez que un instrumento de modernización.

En el artículo 16 se regula el régimen de Incentivos, facultando al MAP para establecer los programas que considere pertinentes en los entes y órganos dependientes o vinculados al Poder Ejecutivo, en conexión con la búsqueda del fortalecimiento institucional y la eficacia en el cumplimiento de sus fines, dándole así esencia y objetividad, para evitar que su asignación responda a favoritismos y componendas que tanto daño han causado a la efectividad de nuestras instituciones; en este orden el propio artículo taxativamente dice: **“se procura que los incentivos estén vinculados a los principios fundamentales de gestión por resultados establecidos en los Planes Operativos Anuales y Estratégicos Institucionales que se reflejen en el Presupuesto General del Estado para el sector público, de acuerdo con los criterios de méritos y características de la prestación del servicio previstos en**

## **el artículo 144 de la Constitución de la República”.**

Bajo el entendido de lo cambiante que resulta la gestión pública, de manera particular la cuestión retributiva, en el artículo 17 se ordena la revisión y actualización si corresponde, de forma bianual, de las escalas salariales de los entes y órganos dependientes o vinculados al Poder Ejecutivo; se debe presentar al Presidente de la República una propuesta de ajuste salarial, tomando en cuenta para su indexación la tasa de inflación correspondiente publicada por el Banco Central. Para esta labor se faculta al Ministerio de Administración Pública.

En cuanto a los demás poderes del Estado, los órganos y entes constitucionales y los de la Administración Local, se dispone que ellos mismos revisen y actualicen sus escalas salariales, observando lo estipulado en el artículo 17 de la Ley y las escalas establecidas por el Ministerio de Administración Pública.

Un desafío permanente es suprimir todo rasgo de subjetividad en la gestión de la política salarial e incentivos, para ello esta debe ser articulada cuidadosamente, en esto la revisión periódica juega un rol determinante pero debe hacerse

en base a factores y técnicas que propicien una especie de auto-administración con fundamento en elementos objetivos.

Es importante apuntalar que los artículos 18 y 19 de la Ley de Salarios reivindicán los principios universales de integridad e inembargabilidad de los salarios de los servidores o funcionarios públicos, prohibiendo todo descuento que no sea previsto por las leyes, autorizado por ellos mismos o dispuesto por sentencia de tribunal competente. Todo esto responde al carácter alimentario y de sostenedor de la dignidad humana que tiene el salario, por lo que su protección es de alta prioridad para el Estado.

El artículo 20 instituye y formaliza, pues así se ha venido aplicando en la práctica, un régimen de beneficios o prestaciones sociales indirectas a favor de quienes ocupan los cargos de alto nivel, así como a favor de los titulares de los poderes del Estado, órganos y entes de origen constitucional, compuestos por:

- 1) Servicios de comunicación móvil;
- 2) Vehículo oficial;
- 3) Combustible;
- 4) Chofer, mientras se encuentre en el ejercicio de sus funciones;

- 5) Cobertura de los gastos en que incurran en caso de desplazamiento oficial, incluyendo boletos aéreos, conforme lo establezcan de manera conjunta el Ministerio de Administración Pública y la Contraloría General de la República;
- 6) Seguro de salud y seguro de vida;
- 7) Seguridad personal.

Ahora bien, una importante novedad la presenta el artículo 21, el cual regula los gastos de representación de la forma siguiente: **“Atendiendo a los requerimientos y responsabilidades propias del cargo, los funcionarios referidos en el artículo anterior tendrán derecho a gastos de representación mensual, por un monto máximo de hasta el quince por ciento (15%) de su salario o sueldo base. Esta limitación no aplica para los puestos de Presidente y Vicepresidente de la República, Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, así como a los Presidentes de la Suprema Corte de Justicia, Tribunal Constitucional, Tribunal Superior Electoral, Cámara de Cuentas y la Junta Central Electoral”**. El párrafo de dicho artículo agrega que los gastos de representación en ningún caso tienen carácter salarial y por tanto sólo debe

disponerse de los mismos para actividades relacionadas con el cargo.

A seguidas, el Artículo 22 coloca también límite a la asignación de combustible a los cargos y funcionarios referidos en el párrafo anterior, cuyo monto no debe exceder del 10% del salario, limitación esta que no aplica para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República. Según el artículo 23, el resto de los funcionarios que tengan derecho a estos beneficios se registrarán por los reglamentos internos de sus respectivos poderes y órganos o entes constitucionales, de acuerdo al sistema de clasificación de cargos, no pudiendo exceder los porcentajes de los establecidos en la Ley de Salarios.

No cabe duda en que estas disposiciones constituyen un gran freno a la discrecionalidad excesiva o arbitrariedad de muchos funcionarios públicos de nuestro país que de forma abusiva se asignaban pagos escandalosos con cargo a estos conceptos, para los cuales no existía ningún tipo de control. Estamos convencidos de que dichas normas, de aplicarse correctamente, contribuirán grandemente a la equidad retributiva y a la racionalidad del gasto público, a la vez que serán un instrumento importante de combate a la corrupción administrativa.

El capítulo VI de la Ley establece un interesante régimen de Incompatibilidades y prohibiciones, fundamentado en principios y conflictos de intereses; a este respecto en el artículo 24 se lee: ***“Principios de incompatibilidad y conflictos de intereses. Se establecen como principios básicos de incompatibilidades y conflictos de intereses vinculados a las disposiciones de la presente ley los siguientes:***

- a) Los funcionarios públicos no podrán percibir ninguna remuneración con cargo del Estado, distinta a la propia de su puesto de trabajo; y
- b) No podrán ejercer otras funciones que conlleven el pago de prestaciones o remuneraciones provenientes de otras fuentes, excepto las docentes.”

Luego, y en este mismo contexto, el artículo 25 reza: ***“Prohibiciones de carácter ético. Sin menoscabo de las disposiciones de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones del Sector Público u otra disposición al respecto, a todos los funcionarios sujetos a la presente ley les está prohibido:***

- a) Tener participación en empresas que tengan convenios o

**contratos de cualquier naturaleza con el sector público, así como con empresas subcontratistas de estas o que perciban ayudas públicas;**

- b) Utilizar su cargo para obtener ventajas, beneficios o privilegios que no estén permitidos por la ley, de manera directa o indirecta, para él, algún miembro de su familia o cualquier otra persona, negocio o entidad;**
- c) Solicitar o aceptar, además del sueldo a que tiene derecho por su cargo, algún bien de valor económico como pago, retribución o gratificación por realizar los deberes y responsabilidades inherentes a su cargo;**
- d) Ser parte o tener algún interés en las ganancias o beneficios producto de un contrato con cualquier institución pública o privada;**
- e) Obtener préstamos y contraer obligaciones con personas naturales o jurídicas con las cuales se tengan relaciones oficiales en razón del cargo público que desempeñan;**
- f) Utilizar en su provecho o de terceros, los bienes, equipo, valores y materiales del Estado, sobre todo aquéllos que están bajo su responsabilidad;**

- g) Promover y propiciar el nepotismo en las oficinas del Estado de acuerdo a lo establecido en la Ley de Función Pública;**
- h) Percibir salario por labores ejecutadas después del vencimiento del período de prueba que le haya sido señalado, a menos que sea declarado empleado regular o nombrado de conformidad con las normas de la Ley de Función Pública y su Reglamento de Aplicación.**

Además, el artículo 26 prohíbe rotundamente la concesión de beneficios e incentivo a funcionarios públicos o empleados públicos por resultados de gestiones administrativas que sean de su ámbito de competencia.

Cabe aclarar que estos artículos son reiterativos respecto de disposiciones contenidas en la Ley de Función Pública y su reglamentación, en relación con el Régimen Ético y Disciplinario de los Servidores Públicos, lo que es una muestra de que en nuestro medio es preciso insistir con la cuestión ética y moral en el sector público, como forma de sentar las bases para la lucha efectiva contra el dispendio de los fondos estatales y la corrupción administrativa en general.

Una cuestión de importancia capital planteada en la Ley y que viene a resolver un foco de abuso y escándalo permanentes en la Administración Pública, además de ser una fuente de inequidad salarial y descontrol en el gasto público, está contenido en el artículo 27, el cual dispone: “**Remuneraciones especiales. Los cargos del sector público dentro de cuyas funciones esté las de presidir o formar parte de algún Consejo, junta, comisiones, órganos decisorios, asesores o consultivos, no requieren remuneración especial adicional, incentivos o gastos de representación accesorios o diferentes a los prescritos en esta ley. Queda expresamente prohibida la recepción de pago de cualquier índole por el desempeño de estas funciones.**”

También se prohíbe en los artículos 28 y 29 hacer reprogramaciones presupuestarias con fines de aumentos salariales aislados y hacer modificaciones en los salarios, una vez se hayan determinado las escalas para cada sector.

Otra disposición sin precedente que viene a resolver una de las distorsiones más vergonzosas del sector público dominicano, no propia de un Estado de Derecho, pues constituye una señal de autoritarismo y abuso en el uso preben-

dario de los recursos del Estado, es la contenida en el artículo 30 respecto de las tarjetas de crédito. De forma indubitable dice: **“Queda prohibida la asignación y el uso de tarjetas de crédito a los funcionarios de alto nivel establecidos en esta ley, con excepción de los puestos correspondientes al Presidente y Vice-Presidente de la República, Presidentes de las Cámaras Legislativas, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, y los titulares de órganos y entes de origen constitucional.”**

También reitera la Ley de Salarios en su artículo 31 una disposición contenida en la Ley de Función Pública, pero que al no ser aplicada a plenitud sigue generando dificultades, injusticia y opacidad en la ejecución y control del gasto público, nos referimos a la obligación de suspender la pensión o jubilación cuando el pensionado o jubilado del sector público vuelva a desempeñar funciones en el Estado.

En referencia al régimen de sanciones establecido en la Ley para el incumplimiento de sus disposiciones, el artículo 32 establece: **“Sanción por incompatibilidades. Los funcionarios que incumplan las incompatibilidades y prohibiciones establecidas en esta ley, así como aquellos que den**

**un mal uso a los gastos de representación asignados, serán sancionados con la pena de inhabilitación para el desempeño de funciones públicas hasta por un período de cinco (5) años. En el caso de mal uso de los gastos de representación, se dispondrá además, el reintegro del duplo de la cantidad malversada.” En su párrafo agrega: “A los fines del juicio político establecido en la Constitución, se considerará falta grave la violación de las prohibiciones establecidas en esta ley.”**

Reza el artículo 33: **”Sanción por omisión salario 13. Se sancionará al titular del órgano que no presupueste las asignaciones correspondientes, relativas a las previsiones presupuestarias para el otorgamiento del salario 13, con una multa equivalente a tres (3) veces su salario mensual, sin perjuicio de otras medidas que pueda tomar el Presidente de la República”.**

A nuestro juicio, el establecimiento de un régimen sancionador para el incumplimiento de las disposiciones de la Ley es de particular importancia, ya que una de las dificultades que enfrenta la aplicación de este tipo de normativas es la displicencia y la prepotencia de

muchos funcionarios públicos, para quienes la ética y el principio de legalidad no cuentan, solo el temor a la coerción los induce a respetar y a aplicar las leyes.

En el marco de las disposiciones generales se ratifica al Ministerio de Administración Pública como el órgano responsable de la supervisión y aplicación de la Ley de Salarios en el ámbito del Poder Ejecutivo, por lo que todos los órganos y entidades deben suministrar todas las informaciones pertinentes sobre sus servidores, los cuales deben ser procesados en el Sistema de Administración de Servidores Públicos, debiendo el MAP hacer publicaciones trimestrales de estadísticas en relación con los recursos humanos del sector público.

De la misma manera, las instituciones públicas quedan obligadas a hacer publicaciones mensuales en sus respectivas páginas web contentivas de la ejecución presupuestaria mensual en relación con las nominas ejecutadas, reflejando los montos destinados al pago de salario y otras remuneraciones en dinero o especie que efectúen a sus empleados.

Se responsabiliza al Ministerio de Hacienda, como órgano rector de la conducción unificada e integral de las

finanzas públicas nacionales, de actualizar o crear los clasificadores presupuestarios contentivos de los rubros dispuestos por la Ley, así como aquellos clasificadores que permitan especificar los valores presupuestados como ejecutados y las desviaciones respecto a las escalas salariales de los cargos y los componentes de sus remuneraciones.

Todos los ciudadanos quedan facultados para denunciar ante las autoridades competentes el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Salarios, quienes quedan obligados a actuar ante las denuncias.

Con estas normas queda de manifiesto la importancia que reviste la información, la transparencia y los sistemas electrónicos, así como el acceso a ellas y la participación de los ciudadanos en la gestión pública como forma de contribuir al control social de la Administración Pública, especialmente en cuestión tan importante como la que se aborda en este trabajo.

Las disposiciones transitorias de la Ley establecen, a partir de su entrada vigencia, plazo de seis (6) meses para que el MAP elabore y entregue al Poder Ejecutivo los reglamentos complementarios, plazo de seis (6) meses para que el MAP elabore el reglamento de escala

salarial e incentivos para los entes y órganos dependientes o vinculados al Poder Ejecutivo, el cual será dictado por el Presidente de la República, plazo de diez (10) meses para realizar un estudio de la dotación del personal, la escala salarial y de remuneraciones del cuerpo diplomático y presentar las propuestas respectivas. De la misma manera en un plazo de diez (10) meses el MAP debe realizar estudio de los salarios de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, y la presentación de una propuesta que elimine las distorsiones existentes.

En el mismo orden, se otorga un plazo de seis (6) meses al Senado de la República, la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia, y los demás órganos y entes de origen constitucional, para la adecuación y actualización de su régimen de remuneración interno, según los parámetros establecidos en esta ley.

Además, la disposición general quinta establece: **“A partir de la entrada en vigencia de esta ley, todos los funcionarios contemplados en su ámbito de aplicación entregarán sus tarjetas de crédito a la Contraloría General de la República en un plazo de diez (10) días, a los fines de su cancelación. En caso de incumplimiento, el Contralor General de la República procederá sin demora a**

**realizar la cancelación de las mismas.”**

Se dispone también que el MAP, en coordinación con los entes y órganos dependientes o vinculados con el Poder Ejecutivo, realice, en un plazo de tres (3) meses un levantamiento del personal y de sus retribuciones reales, a fin de establecer mecanismos que garanticen la equidad salarial institucional.

Por último, la disposición octava reconoce la escala salarial vigente en el Banco Central y establece un plazo de dos años luego de la promulgación de la Ley de Salarios para que la misma sea revisada.

### **Intentando Concluir**

Es temprano para exponer ideas concluyentes, pero no para aseverar que los esfuerzos por lograr la aprobación de una ley de salarios para el Estado dominicano con una visión integradora y pensada desde criterios no egocéntricos, si no con criterios de ciudadanía, de merito, de gestión para resultados, de transparencia, esa fue una lucha de muchos años que ha resultado coronada en una primera fase con la aprobación de la Ley 105-13. Se trata de una ley con fallas, pero que es a la vez un instrumento válido para instituciona-

lizar una política salarial coherente para todo el sector público, que reduzca los niveles exagerados de discrecionalidad, corrija las distorsiones históricas y se convierta en una herramienta de control de gasto y de lucha contra la corrupción.

Dicha ley fue el resultado de extensos debates y consultas con los distintos sectores del país, por lo que no cabe duda en que interpreta fielmente las características del sector público y la sociedad dominicana, gran parte de su contenido así lo certifica, pues recoge prácticamente todos los aspectos que era necesario regular bajo un enfoque sistémico. A esto hay que agregar el aporte de la Ley de Función Pública y sus reglamentos y la sombrilla que representa la Constitución de 2010, que por primera vez dispone normas sustantivas sobre la materia.

Contando ya con el instrumental jurídico que ofrece la Constitución, la Ley de Función Pública y la Ley General de Salarios, hay que pasar a otra etapa del desafío, el despliegue técnico, procedimental y fáctico del contenido normativo, por medio de los reglamentos, las escalas salariales y la implantación de estas; aquí los esfuerzos históricos relacionados con el sistema salarial adelantados desde la antigua ONAP y

el actual MAP son experiencias que en lo adelante serán de mucha utilidad.

La gran tarea de todos es evitar que esta legislación caiga en el vacío por su no aplicación, son varios los reglamentos, son varias las escalas salariales que se requieren y es grande el esfuerzo que hay que desplegar; la ley ha colocado plazos, los cuales no han sido debidamente observados, por múltiples motivos, ahí está el peligro de establecer en las leyes plazos fatales irracionales para reglamentación, pues no siempre se pueden controlar los diversos y complejos factores incidentes en estas cuestiones.

Los órganos responsables de la aplicación de esta legislación, el MAP, la Contraloría General de la Republica, el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Presupuesto y todos los Poderes, órganos y entes estatales deben generar alianzas estratégicas y compromisos en base a una voluntad de hierro para no defraudar a la sociedad que tanto clama por racionalidad y transparencia en la gestión salarial del sector público; preciso es ratificar y reconocer la gran responsabilidad que pesa sobre el MAP.

También hay que destacar la importancia del control social para la

aplicación efectiva de una política salarial, de ahí que los ciudadanos deben reivindicar todos los espacios de participación formales y no formales, directos e indirectos, que ofrecen la Constitución y las leyes del país, e involucrarse plenamente en el proceso de diseño y aplicación del sistema salarial en todas las dependencias estatales, en calidad de guardián si se quiere.

De todas formas, una política salarial es un eje principal del sistema de Profesionalización de la función Pública, sin racionalidad salarial no hay sistema de merito ni carrera administrativa sostenible, pero además no hay justicia ni equidad en el empleo público.

La apuesta de todos debe ser por la aplicación exitosa de la política salarial en todo el sector público, pues ella hace parte ineludible del proceso de transformación del Estado, el fortalecimiento institucional y la calidad de los servicios públicos, si es que estamos decididos a transitar el siglo XXI por la puerta grande de la innovación, del progreso y del desarrollo sostenible.

---

(\*) El autor es Jurista, especialista en Derecho Administrativo, Politólogo y ocupa el cargo de Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

## BIBLIOGRAFIA

*Amaro Guzmán, Raymundo. **Introducción a la Administración Pública**, Libros de McGraw-Hill, México 1994, segunda edición.*

*Chiavenato, Idalberto. **Administración de Recursos Humanos**, Editorial Atlas, México, 1993.*

*Dessler, Gary. **Administración de Personal**, Pearson Education, México, 2001.*

*Longo, Francisco. **Mérito y Flexibilidad, La Gestión de las Personas en las Organizaciones del Sector Público**, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, España, 2004.*

*Montero, Gregorio. **Régimen Jurídico y Profesionalización de los Funcionarios Públicos**, Publicaciones MAP, 2011.*

*Sánchez Morón, Miguel. **Derecho de la Función Pública**, Editorial Tecnos, Quinta Edición, Madrid, 2008.*

**Carta Iberoamericana de la Función Pública** (CLAD, 2003).

**Ley No. 41-08, de Función Pública** (MAP, 2008).

**Reglamento No. 527-09, sobre Estructura Organizativa, Cargos y Política Salarial en el Sector Público** (MAP, 2009).

**Constitución Política Dominicana** (MAP, 2010).

**Ley No. 105-13, sobre Regulación Salarial en el Sector Público Dominicano** (MAP, 2013).



# Regulación Salarial del Sector Público

*José Darío Suárez Martínez\**

Nuestra ley suprema dispone que “Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado” (art 6).

En la cúspide de las fuentes del derecho Administrativo está la Constitución de la República. En consecuencia, la Constitución es fuente primaria del Derecho Administrativo.

Por primera vez en nuestra historia se sientan las bases constitucionales de las principales instituciones del Derecho Administrativo.

En el vértice del marco de la regulación salarial del sector público dominicano están los principios de la administración pública establecidos en

los artículos 138, 139 y 141 de la Constitución Dominicana.

En efecto, dentro de ese contexto nuestra constitución vigente establece los principios de organización y de funcionamiento de la administración pública.

Los principios de organización, incluyen los de jerarquía, coordinación, descentralización y desconcentración, que están descritos en los artículos 138 y 141 de la Constitución.

*Los principios de organización, incluyen los de jerarquía, coordinación, descentralización y desconcentración, que están descritos en los artículos 138 y 141 de la Constitución.*

En cambio, los principios de funcionamiento de la administración pública abarcan los de legalidad, objetividad, eficacia y participación de los ciudadanos y están consagrados en los artículos 138 y 139 de la Constitución de la República.

Como se puede apreciar aunque el artículo 138 fue concebido bajo el epígrafe de principios de la administración pública, la enumeración no se agota con la descripción contenida en el artículo 138, pues hay otros principios tanto de organización como de funcionamiento de la administración pública, como el de descentralización, desconcentración y el de legalidad, que aparecen tratados en los artículos 139 y 141.

Entre las instituciones y principios establecidos en la nueva Constitución los hay que atañen directamente a la administración pública como lo es el del **carácter interorgánico de la administración pública** que la interrelaciona con el conjunto de órganos de las personas jurídicas que conforman el Estado o con la actividad estatal en sí misma, donde el acto administrativo puede emanar de todos los órganos constitucionales.

Lo mismo podrá decirse de los **principios relativos a la administración pública y a la actividad administrativa**, que se encuentran regulados de manera expresa por el artículo 138.2 (que regula los tradicionales principios de procedimiento administrativo) y **el principio de la responsabilidad administrativa del Estado**, como principio fundamental de un Estado de Derecho.

Igual mérito tiene la consagración constitucional del estatuto de la función Pública como un régimen de derecho público basado en el mérito y la profesionalización para una gestión eficiente y el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado, correspondiendo a dicho estatuto determinar la forma de ingreso, ascenso, evaluación del desempeño, permanencia

y separación del servidor público de sus funciones.

Sabido es que la constitución se caracteriza por tener una doble supremacía: una formal, que implica la obligación de hacer normas en consonancia con ella y otra material, que significa que todas las demás normas están subordinadas a la constitución.

De manera que a la hora de elaborar la ley el referente obligado es la Constitución.

Sin embargo, en el proceso de elaboración de la actual Constitución Dominicana, algunas leyes fueron usadas como referencia para establecer normas y principios constitucionales, por la sencilla razón que esas disposiciones adjetivas exhibían un mayor progreso que la carta sustantiva.

Tal es el caso de la ley 41-08 sobre Administración Pública, la cual habiendo sido promulgada dos años antes que la Constitución, contemplaba ya que la función pública estaría regida por conjunto ordenado principios fundamentales que constituyen la esencia del estatuto jurídico y un capítulo dedicado a la responsabilidad civil del estado y del servidor público.

Y es que ha sido reconocido que pocas leyes en nuestro país han tenido un proceso de elaboración, implementación y legitimidad tan exitoso como la ley 41-08, lo cual ha sido reconocido tanto por organismos nacionales como internacionales. Es indudable que también se ha destacado la eficiente rectoría en su puesta en práctica y la elevada capacidad del equipo técnico encargado de su aplicación y cumplimiento.

En realidad la ley 41-08 ha constituido un instrumento idóneo y fundamental para proveer al Estado dominicano de las herramientas e instrumentos necesarios para su cabal funcionamiento.

Entonces es pertinente hacerse ahora la pregunta: “Ley 41-08: ¿necesidad de una reforma?”

Creo que si le falta algo a esta ley quizás sean algunas normas que le sirvan de complemento para lograr lo cual ya se han dado los pasos necesarios: la Ley general de salarios para el sector público y de la Ley de Derechos de las Personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, ya promulgada y que entrará en vigor en el año 2015.

Constituye una falencia el establecimiento de los principios generales del procedimiento administrativo que regule las bases y criterios para la correcta realización del procedimiento. El procedimiento administrativo es el cauce formal que deben seguir los actos a que se contrae la actuación administrativa para la realización de sus fines. La actuación pública requiere seguir unos cauces formales, que constituyan una garantía para los ciudadanos, de que la administración no va a actuar de modo arbitrario y discrecional, sino siguiendo pautas del procedimiento administrativo y que, por tanto, el administrado puede conocer y tenga la certeza de que no se va a generar indefensión.

Esta sería una forma de hacer efectivo la aplicación del artículo 138 de la Constitución, que sigue la tendencia general que se observa en todos los países latinoamericanos, al regular los tradicionales principios del procedimiento administrativo.

Podrían existir detalles que ameriten alguna adecuación de la ley 41-08, como la pretensión de darle una categoría de ley orgánica, criterio incorporado por la constitución de 2010, es decir, con posterioridad a la citada ley, para lo cual el artículo 212 de la Constitución exige que dos requisitos deben ser cumplidos

simultáneamente para que una ley pueda ser considerada orgánica: a) que regule alguna de las materias expresamente señaladas en la Constitución, y b) que sea sancionada con el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.

Estas leyes complementarias dotarían a la administración pública nacional de mayor modernidad y eficiencia.

La constitución de 2010 ha venido a suplir la carencia de un marco constitucional apropiado que sirviera de soporte a la función pública orientado a dotarla de valores de eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos, que contribuyera al diseño del régimen constitucional de la administración pública y a instituir la normativa sustantiva que permitiera al Poder Ejecutivo cumplir con el cometido de adecuar y modernizar la función pública.

La nueva Constitución toma las previsiones necesarias para combatir la infinidad de factores a que impedían a la Administración Pública dominicana cumplir a cabalidad con el papel para el cual fue concebida: corrupción administrativa, rigidez de la estructura

*La ley general de salarios constituye uno de los ingentes esfuerzos que se han desplegado para instituir una normativa adjetiva, que en consonancia con los preceptos constitucionales, permita al poder Ejecutivo cumplir con el objetivo de adecuar y modernizar la Administración Pública.*

administrativa, ausencia de planificación, inexistencia de un régimen presupuestario vinculado a la planificación, inaplicación de los principios del mérito personal, ausencia de una adecuada política de formación y capacitación del personal de la Administración Pública, duplicidad funcional en la organización administrativa y regulación excesiva de los procedimientos administrativos.

Los rasgos señalados fueron tomados en cuenta para el diseño del régimen constitucional de la Administración Pública consagrado en la Constitución dominicana del 26 de enero de 2010, en la que por primera vez en la historia constitucional dominicana se le ha otorgado rango constitucional al estatuto de la función pública y a la responsabilidad civil de las entidades públicas, sus funcionarios o agentes.

La ley general de salarios constituye uno de los ingentes esfuerzos que se han desplegado para instituir una normativa adjetiva, que en consonancia con los preceptos constitucionales, permita al poder Ejecutivo cumplir con el objetivo de adecuar y modernizar la Administración Pública.

Fundamentado en la base constitucional precedentemente descrita ya

disponemos de la legislación adjetiva necesaria para cumplir con el objetivo de corregir y eliminar distorsiones en la aplicación de la norma, que incontrovertiblemente han tenido una constatación fáctica en el universo de la función pública, para lograr los anhelados propósitos de lograr la eficiencia de la Administración Pública y el mejoramiento de la calidad de la prestación de los servicios públicos.

## **I. Análisis y alcances de la Ley General de Salarios**

La pertinencia de esta ley se legitima desde su misma iniciativa.

En principio, fue aprobada por el congreso Nacional, órgano que tiene la atribución constitucional de “Legislar acerca de toda materia que no sea competencia de otro poder del estado y que no sea contraria a la Constitución” (letra q, art. 93).

Pero además la facultad otorgada por la constitución dominicana de 2010 al congreso nacional para legislar en la materia objeto de nuestro análisis, constituye un mandato expreso que deriva del artículo 144 al disponer con meridiana claridad que “La ley establecerá las modalidades de compensación de las y los funcionarios

y empleados del Estado de acuerdo con los criterios de mérito y características de la prestación del servicio.”

Obsérvese que el texto constitucional, precedentemente transcrito, no establece excepciones al referirse a las modalidades de compensación de los funcionarios y empleados públicos.

No obstante, “La Administración Pública en la República Dominicana constitucionalmente se encuentra encomendada de manera principal al poder ejecutivo, monopolizando el Presidente de la República la función administrativa. Participa en ella el Congreso Nacional, como órgano regulador y fiscalizador de aquel poder. La comparten, en cuanto a determinadas funciones, diferentes organismos, unos pertenecientes al Gobierno Central y otros al sector descentralizado” (Amaro Guzmán, Raymundo. Régimen de la Administración Pública en la República Dominicana, pág. 39).

El autor precedentemente citado es del parecer que nuestra Carta Magna dispusiera que la iniciativa legislativa en asuntos concernientes a la Administración Pública corresponda exclusivamente al Presidente de la República (Ob. Cit., pág. 38).

La Ley General de Salarios, surge de la necesidad, tal como se afirma en el informe de la Cámara de Diputados de “conformar un régimen de salarios para las remuneraciones de los cargos del sector público dominicano en que se definan sus componentes o elementos que lo integran, con el fin de garantizar la uniformidad y transparencia de los mismos”, incluyendo los cargos de más alto nivel, como el de Presidente y Vicepresidente de la República.

*“La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado.”*

La anterior afirmación tiene su sustento constitucional en el artículo 138 que establece que “La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado.”

En sus alcances la ley es abarcadora, englobando no sólo el régimen salarial de los empleados y funcionarios públicos sino también el régimen prestacional a cargo de la Seguridad Social y los elementos y componentes del salario de los empleados públicos a nivel nacional y territorial.

En la iniciativa original, ceñida a la Constitución de la República, se consagra que el régimen jurídico de los

servidores del Estado es de naturaleza estatutaria, por lo que es aplicable el referido marco regulatorio de la política salarial para todo el Sector Público Dominicano, sin importar que las instituciones que lo integran tengan o no un rango constitucional.

Comparto el criterio de que en la cúspide de la escala salarial del Sector Público figure el salario del Presidente de la República como máxima retribución.

No obstante, el establecimiento de iguales salarios para los presidentes de los tres poderes del Estado también tiene concordancia con el texto constitucional, toda vez que la Constitución Dominicana establece que nuestro sistema de gobierno, a diferencia de algunos países, lo forman los tres poderes del Estado (art. 4); aunque en la práctica tradicional ha sido usual en nuestro país el dar el concepto de gobierno solo al Poder Ejecutivo.

Sin duda que el establecimiento tanto de una escala salarial, como la consagración legal de que ningún servidor público podrá ganar más que el Presidente de la República o de los titulares de los tres poderes, o del órgano para el cual labora, así como que ningún cargo del Sector Público podrá percibir

un salario superior al que perciba el que ostenta el cargo inmediatamente superior, son previsiones que constituyen un valladar para el gasto superfluo y el dispendio del dinero del erario público.

Por supuesto que como en materia de salarios la situación es cambiante y adolece de prematura obsolescencia tiene que hacerse necesariamente una revisión periódica de dicha escala para mantenerla adecuada al incremento del costo de la vida y a la pérdida del valor adquisitivo del dinero.

Para ello tiene que haber un órgano rector encargado de esta labor que institucionalmente tiene que ser el Ministerio de Administración Pública, que ya tiene muchas de esas facultades que les son atribuidas por la Ley No. 41-08 en materia de salarios, tal como lo dispone el principio fundamental de la equidad retributiva instituido por la citada ley, que constituye parte de la esencia del estatuto jurídico, el cual prescribe que a trabajo igual, en idénticas condiciones de capacidad, desempeño o antigüedad corresponde siempre igual remuneración, cualesquiera que sean las personas que lo realicen.

No se puede olvidar que la Ley de Función Pública, que creó la Secretaría de Administración Pública, hoy

Ministerio, en el numeral 9 del artículo 8 de la citada ley otorga al ministerio de Administración Pública facultad para elaborar y actualizar anualmente el sistema retributivo del personal de la Administración Pública Central y Descentralizada en coordinación con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y la Dirección General de Presupuesto.

También el numeral 8 del citado artículo 9 de la Ley No. 41-08, ya ha otorgado facultad al Ministerio de Administración Pública de aprobar la estructura de cargos de la Administración Pública, previo la inclusión en el Anteproyecto de Presupuesto anual.

Además, la Ley de Función Pública dedica todo un título a la clasificación, valoración y retribución de los puestos de trabajo, donde el titular de cada órgano y entidad de la Administración Pública debe realizar las propuestas de creación, clasificación, modificación o supresión de cargos, siguiendo los lineamientos del Ministerio de Administración Pública.

En consecuencia, es competencia del Ministerio de Administración Pública diseñar un programa de políticas salariales del sector público, que

elaborará y someterá al Presidente de la República para su consideración.

Es más: la ley de Función Pública consigna la atribución del citado Ministerio de elaborar la reglamentación complementaria siguiendo las instrucciones del Presidente de la República para el establecimiento del sistema salarial y los respectivos análisis de salarios y propuestas de políticas salariales del sector público (art. 31).

*De manera ejemplar la Ley General de Salarios pone orden en el uso de tarjetas de créditos en la función pública, prohibiendo su asignación, excepto al presidente de la República y Vicepresidente y a los titulares de los demás poderes.*

Como se puede observar muchas de las disposiciones de la Ley General de Salarios constituyen reiteraciones de normas y principios ya contenidos en la Ley No. 41-08 de Función Pública.

De manera ejemplar la Ley General de Salarios pone orden en el uso de tarjetas de créditos en la función pública, prohibiendo su asignación, excepto al presidente de la República y Vicepresidente y a los titulares de los demás poderes. Igual valoración merece la limitación de uso de comunicación móvil a los altos cargos, así como el uso de vehículos oficiales, combustibles, chofer, dietas, seguro de salud y vida y la seguridad personal.

La Ley limita el uso de asignación para combustible a un monto igual al diez por ciento del salario devengado y

*Es evidente que con la eliminación de anárquicos y ancestrales privilegios salariales en la Administración Pública se está contribuyendo a su eficiencia, ya que ello conducirá a la anhelada reducción del gasto público.*

los gastos de representación hasta un quince por ciento del salario del servidor público, no aplicando esta limitación a los puestos de Presidente y Vicepresidente de la República.

Del examen de esta Ley emerge claramente la idea de que no se trata de solamente corregir o eliminar distorsiones salariales en el Estado o de corregir inequidades salariales en la Administración Pública, sino también de suprimir la anarquía salarial conducente al dispendio, al gasto superfluo y a la corrupción como producto de irritantes privilegios.

Sin lugar a dudas que los controles administrativos consignados en Ley General de Salarios contribuyen a evitar la corrupción, el clientelismo político y el nepotismo patrimonialista.

Es evidente que con la eliminación de anárquicos y ancestrales privilegios salariales en la Administración Pública se está contribuyendo a su eficiencia, ya que ello conducirá a la anhelada reducción del gasto público.

Como colofón la Ley General de Salarios contempla un régimen de incompatibilidades orientadas a erradicar el conflicto de intereses, así como prohibiciones de carácter ético, que

desde mi punto de vista, contribuirán con la “necesidad existente en nuestra sociedad de adecentar las instituciones del Estado y sembrar la preocupación dentro de los servidores públicos de una nueva ética de la gestión, basada en un modelo de moralidad...” (Dr. Onofre Rojas, Prólogo de una Nueva Visión de la Ética Pública. Conversatorios para la Reforma, Coprime).

## **II. Situación de las Instituciones creadas por leyes especiales**

Sin lugar a dudas que la ley General de Salarios modifica en cuanto le sea contraria las instituciones que fueron creadas con anterioridad al amparo de leyes de carácter especial, porque estas legislaciones son derogadas por otras leyes especiales.

La ley mantiene como disposición derogatoria la fórmula general que declara que la ley que resultare tiene un carácter general sobre la materia que regula y, por tanto, deroga, modifica o sustituye cualquier otra disposición legal que le sea contraria.

De manera que definido por la propia ley su carácter general y, en consecuencia, no especial, se aplica la regla de que la ley general no deroga la especial, a menos que lo señale de

manera expresa. De donde no es cierto el criterio de que las leyes especiales solo son derogadas por leyes especiales. Además, esas leyes no fueron aprobadas con la mayoría calificada requerida por la nueva Constitución vigente.

Conviene resaltar que el criterio de ley especial debe ser entendido en contraposición al del de la ley general, las cuales son concebidas, elaboradas y promulgadas para tratar cuestiones ordinarias y corrientes dentro de la convivencia humana, mientras que la las leyes especiales son creadas y aprobadas para regular situaciones particulares o específicas.

Bajo esta premisa la ley especial no otorga ningún privilegio o superioridad frente a la ley general a no ser la señalada precedentemente de que las mismas no pueden ser abrogadas de manera tácita por la ley general, sino de manera expresa.

Cuestión diferente es la distinción entre las leyes orgánicas y las leyes ordinarias. Esta últimas refieren a las leyes que no tienen características ni trámites especiales para su elaboración.

Las leyes orgánicas son aquellas a las que la Constitución confiere una relevancia fundamental para tratar

específicas materias para aprobar o modificar las cuales se requiere un procedimiento de mayor rigidez o dificultad que el requerido para la aprobación de las leyes ordinarias (Ver López Guerra, Luis. Introducción al Derecho Constitucional, pág. 61).

Esto parece indicar que hay dos clases de leyes: ordinaria y orgánica.

*La Constitución dispone que determinadas materias sólo pueden ser reguladas por leyes cuya aprobación y ulterior modificación o derogación se someta a requisitos especiales.*

Sin embargo, tal como señala Ignacio de Otto, lo que hay, en puridad, es una sola ley, la parlamentaria, con distintos requisitos de aprobación, reforma o derogación, según la materia de que se ocupe. Las denominaciones ley ordinaria y ley orgánica son en puridad incorrectas y en todo caso irrelevantes (Derecho Constitucional: Sistema de Fuentes, pág. 113).

Al respecto, la Constitución dispone que determinadas materias sólo pueden ser reguladas por leyes cuya aprobación y ulterior modificación o derogación se someta a requisitos especiales.

Se trata de leyes reforzadas por la exigencia de una aprobación distinta a la común: requieren un concurso más amplio de voluntades en el congreso.

Existen dos condiciones básicas: a) un elemento material: reservado para

regular un conjunto particular de asuntos de trascendental importancia; y b) un elemento formal: se requiere una mayoría calificada.

El artículo 112 de la Constitución vigente dispone lo siguiente: “Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto; planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras”.

Las leyes orgánicas son un nuevo tipo de leyes incorporadas al sistema jurídico nacional a través de la reforma de la Constitución promulgada el 26 de enero de 2010 y para la aprobación de las cuales es requerido el mayor consenso posible.

De manera que cuando se señala que la nueva ley general de salarios no sería aplicable a instituciones ya creadas

mediante leyes especiales, lo que se ha querido expresar es leyes orgánicas, esas instituciones no pueden prevalerse de un estatuto constitucional inexistente para cuando fueron aprobadas.

### **III. Concepto de autonomía y de personalidad jurídica de algunas instituciones públicas**

*La Ley General de Salarios alcanza por mandato constitucional a los organismos autónomos y descentralizados de la Administración Pública, los cuales son creados precisamente por ley y están “adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector”*

La Ley General de Salarios alcanza por mandato constitucional a los organismos autónomos y descentralizados de la Administración Pública, los cuales son creados precisamente por ley y están “adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector” (art. 141 de la Constitución).

A la cabeza de esas instituciones se coloca al Banco Central de la República, argumentando que tiene una autonomía reforzada por su rango constitucional como ente emisor de la moneda nacional y como cabeza de la administración monetaria y financiera de la nación, con autonomía funcional, presupuestaria y administrativa, con fines muy específicos, como son el de único emisor de los billetes y monedas en el país y el mantener la estabilidad de los precios.

Hay que colegir que iguales argumentos pueden invocarse a favor de

otros órganos constitucionales, como por ejemplo el Poder Judicial, a los cuales la Constitución Dominicana le dedica no 10 artículos sino 35 y le otorga igualmente autonomía funcional, administrativa y presupuestaria, al tenor de lo dispuesto por el párrafo I del artículo 149.

No obstante, en el área del Derecho Público el concepto de autonomía tiene un carácter polisémico porque se coloca tanto en el campo de la distribución territorial del poder como en la distribución funcional del mismo, lo que guarda estrecha relación con las definiciones específicas acerca de la forma jurídica y de la forma política del Estado.

Francisco Zúñiga Urbina, en un enjundioso trabajo titulado *Autonomías Constitucionales e Instituciones Contramayoritarias* (a propósito de las *Parias de la Democracia Constitucional*) ha realizado un profundo análisis asociando el concepto de autonomía con la distribución territorial y funcional del poder.

Sostiene que en el campo de la distribución territorial del poder el concepto de autonomía va de la mano del grado de descentralización, mientras que en el campo de la distribución funcional, la autonomía es un concepto

asociado a la independencia de los órganos estatales y también a la potestad de autonormación reglamentaria que tales órganos poseen.

Citando a Parejo Alfonso, Zúñiga sostiene una definición común de autonomía como “una cualidad de un sujeto, una organización, consistente en una cierta (derivada o limitada) capacidad para autorregularse”, quedando su configuración entregada a la Constitución y al ordenamiento jurídico (Ob. Cit., pág. 235)

En la doctrina iuspublicística alemana contemporánea, la autonomía opera en el Estado y en la sociedad civil, expresándose en el primero a través de la descentralización de donde emergen los entes públicos, que gozan de un mínimo de independencia y autodeterminación y legitimación democrática. En la sociedad civil la autonomía concierne a ciertas categorías de asociaciones de carácter profesional o económico.

En la doctrina iuspublicística francesa la autonomía debe referirse necesariamente a las colectividades locales y territoriales (Municipios, Departamentos y Regiones) y a la participación de las comunidades territoriales. En consecuencia, en

Francia, la autonomía es esencialmente limitada y se desenvuelve en las coordenadas de la descentralización administrativa territorial, a través de colectividades locales y territoriales, que gozan de libre administración de sus recursos y ordenamiento propio, a lo que se une la personalidad moral.

Otra cuestión que hay que dilucidar es la diferencia entre autonomía constitucional y legal.

Ciertamente el reconocimiento constitucional de los órganos dotados de autonomía los sitúa en el mismo nivel que los demás órganos estatales creados por el poder constituyente. De este modo, las autonomías constitucionales expresarán una quiebra del principio de la separación de los poderes, principio fundamental de nuestro ordenamiento jurídico.

Sin embargo, “Esa visión del Estado y sus cuadros orgánicos, y la autonomía constitucional, es correcta, pero parcial y acrítica. Parcial en la medida que la autonomía constitucional, primero, no significa independencia completa, ni ausencia de coordinación, y segundo las funciones clásicas siguen ocupando un rol y lugar central en el Estado. Acrítica en la medida que la autonomía constitucional, primero pretende

disfrazar en el carácter técnico del órgano y su composición su apoliticidad y sentido político-constitucional, lo cual no es sino una expresión de la vieja ideología del fin de las ideologías, y segundo no se explica la carencia de legitimidad democrática de los órganos dotados de autonomía constitucional y su difícil inserción en el Estado de Derecho y orden republicano... Esta precaria legitimidad de las autonomías constitucionales obliga a limitar su poder, ya que su única legitimidad es instrumental al poder político que ejercen” (Francisco Zúñiga Urbina, Ob. Cit. pág 237).

En nuestro país nadie desconoce la existencia de órganos autónomos y el desdoblamiento de los mismos en autonomía constitucional y legal, pero en ninguno de los dos tipos esos órganos pueden ser ubicados fuera de la Administración Pública o como no perteneciente a la administración pública del Estado.

Del mismo modo el otorgamiento de personalidad jurídica a un órgano autónomo o descentralizado no implica que esté fuera de la organización del Estado.

Ya hemos señalado que la Administración Pública en la República Domini-

*Los organismos autónomos y descentralizados creados por la propia constitución o por mandato constitucional carecen de autonomía organizativa o de propia organización.*

cana es encomendada de manera principal al poder Ejecutivo, monopolizando el Presidente de la República la función administrativa y que la comparten, en cuanto a determinadas funciones, diferentes organismos, unos pertenecientes al Gobierno Central y otros al sector descentralizado del Estado.

Esto último es lo que consagra el artículo 141 de la Constitución Dominicana que faculta al Congreso Nacional a crear organismos autónomos y descentralizados en (no fuera) el Estado, provistos de personalidad jurídica, autonomía administrativa, financiera y técnica. “Estos organismos estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector” (art. 141).

Los organismos autónomos y descentralizados creados por la propia constitución o por mandato constitucional carecen de autonomía organizativa o de propia organización. Este poder le corresponde al constituyente o al congreso. Como la autonomía no significa independencia completa ni ausencia de coordinación, los órganos autónomos o descentralizados están adscritos al sector de la Administración Pública compatible con su actividad.

Por el contrario, con lo que si se estaría vulnerando la Constitución de la República es si se propician exclusiones legales discriminatorias. Porque no tiene ninguna justificación que se reconozca al cargo de Presidente de la República como la función de más alto nivel y que su salario no puede compararse con ningún otro, cuyo salario estará determinado por la ley y que, en cambio, se excluya de la reglamentación legal a funcionarios y empleados públicos de menor jerarquía en la Administración Pública.

Esto contravendría la Constitución de la República que en su artículo 138 consagra los principales **Principios de la Administración Pública** (de organización y funcionamiento) de la **eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado.**

#### **IV. Conclusión**

La nueva Constitución de la República crea por primera vez en nuestro país un verdadero marco regulador de la administración pública.

Ese marco está integrado por la consagración de los **principios relati-**

**vos a la administración pública, a la actividad administrativa y de la responsabilidad administrativa del Estado**, como principio fundamental de un Estado de Derecho.

Además la consagración constitucional organiza el estatuto de la función Pública como un régimen de derecho público basado en el mérito y la profesionalización para una gestión eficiente y el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado, correspondiendo a dicho estatuto determinar la forma de ingreso, ascenso, evaluación del desempeño, permanencia y separación del servidor público de sus funciones.

Dentro del marco constitucional se incluye el mandato expreso al congreso de legislador de regular los salario de los servidores públicos al disponer con toda claridad en el artículo 144 que “La ley establecerá las modalidades de compensación de las y los funcionarios y empleados del Estado de acuerdo con los criterios de mérito y características de la prestación del servicio”.

El legislador adjetivo ha cumplido con el mandato constitucional estableciendo un verdadero marco regulador común de la política salarial para todo el sector público dominicano, el cual abarca y es aplicable a todos los diferentes

organismos pertenecientes tanto al Gobierno Central como al sector descentralizado del Estado, en virtud de los Principios de Administración Pública establecidos en la Constitución.

Con la inclusión de todos los organismos autónomos o descentralizados en la esfera de aplicación de la ley, ya sean creados por la propia constitución o por mandato constitucional, se cumple a cabalidad con la previsión constitucional acorde con los principios de administración creados por ella.

La autonomía constitucional o legal, así como el otorgamiento de personalidad jurídica propia y autonomía y el establecimiento de autonomía administrativa, financiera y técnica no significa independencia completa ni ausencia de coordinación, ya que dichos órganos están adscritos al sector de la Administración Pública compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector en consonancia con el artículo 141 de la Constitución.

Los organismos autónomos y descentralizados creados por la propia constitución o por mandato constitucional carecen de autonomía organizativa o de propia organización. Este poder le corresponde al constituyente o al congreso.

*La ley General de Salarios es también una contribución a la ética del servidor público y a la sentida necesidad existente en nuestra sociedad de progresivamente seguir mejorando las instituciones del Estado, mediante la instauración de una ética de gestión para los servidores públicos.*

La Ley General de Salarios armoniza y está en consonancia con normas ya vigentes, como la ley 41-08 de Función Pública, porque en vez de derogar reitera muchas de sus disposiciones y principios, en especial el de órgano rector del empleo público de la Administración del Estado del Ministerio de Administración Pública.

Sin lugar a dudas que la ley General de Salarios ha venido a contribuir eficazmente no sólo a eliminar distorsiones salariales en el Estado, iniquidades, el clientelismo político en las instituciones del sector público, sino también el nepotismo, el conflicto de intereses y la corrupción, tal como lo dispone el artículo 146 de la Constitución que condena toda forma de corrupción en los órganos del Estado.

La ley General de Salarios es también una contribución a la ética del servidor público y a la sentida necesidad existente en nuestra sociedad de progresivamente seguir mejorando las instituciones del Estado, mediante la instauración de una ética de gestión para los servidores públicos.

---

(\*) El autor es Abogado y especialista en Derecho Constitucional.

# La Política Salarial en el Sector Público. Evolución y Perspectivas para su Implementación

*Fanny Bello Dotel\**

## ***Introducción***

*En muchas ocasiones, hemos podido observar como al hablar del tema salario y el establecimiento de una adecuada política salarial, encuentra resistencia en diferentes sectores de la sociedad civil y del Gobierno mismo. Cuestionar como se determinan los salarios, los incentivos y otras gratificaciones recibidas por el personal, genera una actitud de secretismo, como si se temiera develar un gran secreto.*

*Ante este panorama, se generan una gran cantidad de hipótesis, unas con fundamento en el conocimiento de quien las emite, otras completamente descabelladas y sin evidencias que aporten a mejorar la situación.*

*Es así como la tendencia en materia salarial es a afirmar que determinado funcionario o servidor público gana mucho o poco y preguntamos ¿Poco con respecto de qué?; hablamos y cuestionamos sin siquiera conocer las bases sobre las cuales se fundamenta un sistema salarial.*

*Tradicionalmente, en nuestro país, la situación salarial del sector público se ha caracterizado por la discrecionalidad de algunos funcionarios para establecer salarios sin ningún otro aval que la disponibilidad presupuestaria institucional, generando grandes distorsiones entre puestos de igual denominación y complejidad de una institución y otra.*

*Esta situación ha permanecido durante décadas, ampliando aún más las brechas salariales, pues por lo general el Gobierno establece mediante decreto el salario mínimo, y a partir de ahí cada organismo genera aumentos en el resto de la estructura organizativa, lo que ocasiona una alta dispersión salarial producto de la creación de cargos para satisfacer expectativas de empleados y funcionarios, así como de la asignación de pseudo incentivos como complementos de salario.*

*Este panorama ha sido lo tradicional en el Estado Dominicano, y más específicamente en las instituciones del Gobierno Central dependientes directamente del*

*Poder Ejecutivo, (entiéndase los Ministerios y Direcciones Generales y Nacionales), pues las instituciones descentralizadas siempre han gozado de cierta autonomía para disponer su normativa. En este trabajo, vamos a hacer un breve recorrido por algunos antecedentes importantes que contribuyeron a sentar las bases para la construcción de una política salarial en la República Dominicana, continuando con la trayectoria recorrida hasta lograr la aprobación de una Ley General de Regulación Salarial para el sector público, que hemos hecho hasta ahora y finalmente cual es nuestra perspectivas del sistema y su posible implantación y desarrollo.*

## **1.- Antecedentes**

Para hablar de antecedentes en materia salarial en el sector público, pudiéramos remontarnos a muchos años atrás y siempre encontraremos lo mismo, el trato clientelar, la discrecionalidad, y el nepotismo como factores de asignación de salarios, por lo que vamos a partir de la época que yo llamo la de la dignificación del servidor público. Esta comienza en 1996, con la asunción al poder del Dr. Leonel Fernández Reyna, quien inicia lo que podríamos llamar un proceso de sincerización y transparencia en materia salarial, tomando en consideración las recomendaciones de la

entonces Oficina Nacional de Administración y Personal, hoy Ministerio de Administración Pública, la que con base en estudios de los puestos de la Administración Pública y las comparaciones con el mercado de trabajo, recomendaron una escala salarial para los altos cargos, emitiéndose así el Decreto No. 485-96, de septiembre de 1996.

A este decreto le sucedieron otros tantos en 1997, que incrementaban los salarios de los servidores públicos en los diferentes sectores, estableciéndose mediante decreto No. 77-97, en RD\$ 1,500.00 pesos el salario mínimo del sector público e incrementando en un 25% el salario de los servidores que devengaban de RD\$2,000.00 en adelante. Mediante decreto No. 78-97 se incrementaron los sueldos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, el Decreto No. 79-97, incrementaba los salarios de los servidores de la entonces Secretaría, hoy Ministerio de Salud Pública, abarcando todas las categorías de médicos, a través del decreto No. 80-97, se elevaron los salarios de las enfermeras y bioanalistas en todas sus categorías y lo mismo ocurrió con el sector agropecuario, cuando mediante decreto No.81-97, incrementó los salarios de los profesionales de este sector. Con el decreto No. 83-97 se elevaron los

salarios de los profesores al servicio de la Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos, hoy Ministerio de Educación.

En ese mismo año, mediante decreto No. 169-97 se dispone un aumento de salarios de los miembros del Ministerio Público, abarcando así a todos los sectores del Gobierno Central. Cabe destacar que anterior al Decreto que fijó los salarios de los altos cargos en 1996, ya había emitido dos decretos, a saber el No. 400-96, que disponía un aumento en las pensiones y jubilaciones otorgadas en virtud de la Ley No. 379 del año 1981 y otro, el No. 444-96, que disponía un aumento en el monto de las pensiones de que disfrutaban los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, así como sus asimilados.

Es importante señalar, que a pesar de que en algún momento se cuestionaron esos aumentos, su establecimiento mediante decreto ha sido la única base legal con la que hemos contado y han sido esos decretos el punto de partida para otros aumentos realizados en años posteriores.

En los años siguientes y hasta antes de la iniciativa de Ley de Regulación Salarial, se produjeron algunos aumentos generales, como fue un incremento

de un 13% durante el periodo gubernamental 2000-2004 y en la gestión 2004-2008, nuevamente se realiza un aumento de un 15%, a todos los empleados del sector público que devengaban un salario de hasta treinta mil pesos (RD\$ 30,000.00) mensuales. Si bien estas medidas no fueron realizadas mediante la emisión de un Decreto, si fueron contempladas en el Plan Integral de Acción hasta 2009 que fuera anunciado por el Presidente de la República en fecha 17 de julio de 2008.

Es en estas disposiciones que se ajusta al monto vigente en la actualidad los salarios de todos los servidores públicos, incluyendo a pensionados y jubilados civiles y militares que devengaban un salario inferior a cuatro mil cuatrocientos cincuenta pesos (RD\$4,450.00) mensuales, alcanzando así el monto de Cinco mil ciento diecisiete pesos con cincuenta centavos (RD\$5, 117.50.00).

Desde entonces y hasta la fecha, no se han producido aumentos generales de salarios en el sector público. Mientras esos reajustes se producían, ya desde la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), hoy Ministerio de Administración Pública, se daban los pasos preliminares para el establecimiento de una política salarial adecuada en

el sector público, y es así como surge el anteproyecto de Ley de Salarios para los altos cargos, el que después de varias discusiones con distinto actores, se convierte en el Anteproyecto de Ley General de Salarios para el sector público. Este proyecto fue altamente debatido tanto con los actores gubernamentales relevantes, como con la sociedad civil, con empresarios, personal de los medios de comunicación, consultores nacionales e internacionales, e incluso con autoridades eclesiásticas. Este proceso desde su elaboración hasta su promulgación en agosto del año 2013, tomó ocho años, culminando con la promulgación de la Ley No. 105-13 de Regulación Salarial del sector público.

## **2.- Situación actual del Sistema Salarial Dominicano.**

La promulgación de la antes citada Ley, trajo consigo esperanzas e ilusiones para unos, sobre todo para aquellos menos favorecidos en términos salariales y también desilusiones y desasosiegos, para aquellos que hasta este momento habían disfrutado de salarios y beneficios no controlados y por tanto no limitados por ningún organismo de control. Pero no solamente generó esas incertidumbres, también concitó la atención del sector privado, quienes temen la presión que un posible aumento

salarial pudiera generar en su sector. Esta ley, si bien no es perfecta, es perfectible, pero en estos momentos es el instrumento ideal para generar medidas que tiendan a disminuir la brecha salarial y la inequidad existente en la Administración Pública, pues establece principios, como el de jerarquía salarial, que es un freno a las apetencias personales, establece topes salariales para los responsables de los tres poderes y de las Altas Cortes, así como otros cargos de alto nivel, lo que constituye un freno a la discrecionalidad del funcionariado.

Con su promulgación se inicia su aplicación, siendo una de las primeras medidas la entrega de tarjetas de créditos de los funcionarios a la Contraloría General de la República, así como la asignación de un 10% del salario para combustible y un 15% del salario para gastos de representación.

En alianza con la Contraloría General de la República, se empieza el desmonte paulatino de algunas compensaciones no contempladas en la ley y que en algunos organismos se daban al personal, tales como; Compensaciones por uso de vehículos, Bono Aniversario, (por el cumpleaños de la institución), entre otros beneficios colaterales. A estos fines desde el Ministerio de Administración Pública se

ha iniciado un ciclo de consultas tanto con la Dirección de Presupuesto, la Contraloría General de la República, la Tesorería Nacional y el propio Ministerio de Administración Pública, a los fines de armonizar las cuentas y auxiliares del Clasificador Presupuestario con las disposiciones de la Ley No. 105-13 de Regulación Salarial del sector público.

Pero además de las disposiciones antes señaladas, la Ley ordena la elaboración de Reglamentos, uno general, que amplíe lo dispuesto en ella, otro, que establezca la política salarial para la Policía Nacional y otro para las Fuerzas Armadas. En los momentos actuales los dos primeros están elaborados, uno pendiente de aprobación por parte del Poder Ejecutivo, el otro, en fase de discusión con los actores involucrados en el mismo.

Pero quizás el aporte más esperado de esta legislación es la elaboración de un Tabulador salarial que permita establecer las escalas salariales que habrán de regir en las distintas organizaciones. El Reglamento General de la Ley, contiene un tabulador con catorce niveles, cada uno con un grado mínimo, un medio y un máximo, lo que permitirá remunerar los distintos cargos conforme a su complejidad y riesgo.

### **3.- Elaboración de Tabulador Salarial: Insumos del proceso**

La identificación de los cargos, así como la información relativa a cantidad de funcionarios en cada uno, y las remuneraciones que se pagan, requirió de un listado obtenido por el SASP, (Sistema de Administración de Servidores Públicos), lo que demandó la depuración del mismo a los fines de identificar estrictamente el ámbito sobre el cual se efectuaría el trabajo: cargos transversales y sustantivos civiles del Gobierno Central. En este sentido, fue necesario eliminar del listado, aquellos puestos correspondientes a: nombramiento político, militar, educación y salud; debido a que estos serán sujetos de sistemas especiales.

Como fuente de información primaria e insumo requerido para todo el proceso, se identificaron los cargos, se clasificaron en categorías ocupacionales-salariales, se identificaron los funcionarios públicos objeto de cobertura por el nuevo sistema salarial, los salarios que se pagaban en el momento. Para el establecimiento de una posible escala salarial, se realizaron los siguientes análisis: determinación de las brechas salariales (lo que se paga versus lo que se pagaría), estimación de costos de la propuesta, planteamiento de una

estrategia gradual hacia la unificación y aplicación del nuevo modelo salarial. Sin embargo, hay que señalar que un factor de riesgo en este proceso lo era la pertinencia y oportunidad de la información que se obtuviera del SASP, la que podía afectar de manera directa, los resultados del proceso.

Y fue precisamente, durante el análisis de las propuestas salariales, que se logró determinar las situaciones que afectan la información para la toma de decisiones; entre éstas, nomenclaturas y remuneraciones que no tienen respaldo oficial, o por así decirlo, que han sido utilizadas por decisiones de autoridades superiores y sobre las cuales el Ministerio de Administración Pública no tiene control, incluso, cargos en los cuales aparecen remuneraciones que no son oficializadas por el MAP, cuyos montos son inferiores al mínimo de ley y que podrían deberse a situaciones muy particulares.

#### **4.- Acerca de la clasificación de los cargos institucionales**

Conforme las recomendaciones de dos consultores internacionales, Lic. Eduardo Salas (Argentina) y Francisco Chang (Costa Rica), la clasificación de los cargos en esta nueva estructura de grupos y grados se efectúa mediante la

comparación factorial cualitativamente, y sobre la base del conocimiento experto del equipo de profesionales del Ministerio de Administración Pública, MAP, y sobre esta base se procede a hacer la comparación con la estructura y definición de los grupos y grados previamente definidos y consensuados. Este trabajo implicó la efectiva asignación de grupo y grado para un gran número de cargos representativos del funcionariado gubernamental.

## **5.- La valoración de una nueva Escala Salarial**

Una vez que se desarrollaron las actividades que permitieron contar con los insumos previamente descritos, se pasó al análisis propiamente de la estructura salarial, con miras a elaborar una propuesta, o alternativa de acción y solución en materia de las remuneraciones.

Se determinó hacer una primera estimación de valoración de las nuevas categorías, identificando las brechas salariales (positivas y negativas) resultantes, encontrándose fuertes dispersiones salariales; magnitudes de recorrido entre los límites inferior y superior a lo interno de los grados, que no permitieron trabajar con el promedio salarial.

Ante esta situación salarial, se establece como criterio de definición salarial, la “moda” y la “mediana”. La primera como elemento representativo de la mayor cantidad de funcionarios que comparte igual salario; y así, los sueldos inferiores o iguales a este monto, serían asimilados a la moda salarial. De igual forma, la mediana permite ubicar las remuneraciones en el punto medio de éstas (también conocida como el segundo cuartil o el percentil 50), asegurando que el 50% de las remuneraciones son iguales o superiores a este monto salarial.

Es así como se planteó un primer resultado basado en la moda y medianas salariales, determinándose, entre otros, que:

- La moda no se comporta como una variable ascendente entre grupos ni grados, por lo que su utilización demandaría de ajustes técnicos, a fin de construir una Escala Salarial.
- La mediana, al igual que la anterior; sin embargo con una mayor consistencia de valores ascendentes, eliminándose la presencia de la mayor cantidad de picos que tiene la moda.

Tomando como base esos resultados, se decide, hacer un segundo ejercicio,

efectuando ajustes adicionales a las bases de datos suministradas por el SASP, para lo cual se eliminaron los comportamientos extremos; a saber: inferiores al mínimo de ley, así como superiores que -conforme lo indican los funcionarios- no tienen sustento razonable. Los resultados brindan un comportamiento más uniforme y de allí que esta sería la base para conformar una estructura salarial para el conjunto de grupos ocupacionales y grados.

En este sentido, se plantean algunos elementos que deben ser considerados, entre estos:

- El salario mínimo de cualquiera de las categorías (grupo y grado), no puede ser inferior al salario mínimo del país; en estos momentos RD\$5,117.50 mensuales. Tal suma corresponde a la moda del grupo Servicio Generales en su grado 1, es decir, el salario más bajo de la Escala Salarial se haría corresponder con éste, lo cual cubriría a un 74% de la población laboral clasificada en este grado, haciendo suponer por consiguiente, que para esta masa laboral, esta opción plantearía un costo nulo.
- Sin embargo, el uso de la moda para los siguientes grupos y gra-

dos, no es un asunto que se pueda asumir per sé; ya que el principio básico de jerarquía de la estructura de las categorías, hace obligatorio que el grado 2 de los Servicios Generales, tengan una remuneración mayor que el grado 1. Sin embargo, los resultados arrojaron que en los tres primeros grupos ocupacionales, la moda de RD\$5,117.50 mensuales es común a los grados 1 y 2 de Servicios Generales, a los grados 2 y 3 de Apoyo Administrativo, y al grado 1 de los Técnicos.

Ahora bien, la utilización del método de grados predeterminados para conformar estas nuevas categorías, así como instrumento de clasificación y valoración, puede ser complementada con un método cuantitativo, que permita a lo interno de la Escala Salarial, un diseño de mayor precisión. Es así como se acoge la recomendación de aplicar un Método de Puntos a los 5 grupos y sus correspondientes grados, con lo cual se tendrían los pesos relativos internos para hacer frente a la necesaria equidad interna que deben tener las remuneraciones; a la vez que dichos puntajes serían incluidos en las ecuaciones que se diseñen para las propuestas salariales, toda vez que el salario por dotar a cada grupo y grado se vería en función de esos pesos relativos: (puntos).

De igual forma, se plantea la factibilidad y/o necesidad de que las categorías salariales presenten comportamientos de superposición; es decir, que el grado inferior de un grupo superior determinado, tenga igual remuneración (o hasta inferior) que el grado superior de un grupo inferior.

## **6.- Del Tabulador Propuesto**

Una vez realizada la categorización mediante grados predeterminados, y conforme recomendaciones, se procedió a someter a valoración en puntos, una cantidad representativa de cargos de los diferentes grupos ocupacionales, algunos de estos cargos, considerados transversales a toda la Administración Pública, otros de carácter sustantivo o misional de diferentes instituciones y que nos dan la pauta para ubicar dentro de la escala los diferentes niveles conforme a las diferentes categorías existentes.

Hay que puntualizar que el diseño de la estructura ocupacional y salarial con que se ha trabajado, estriba en las necesidades administrativo funcional de la Administración Pública de República Dominicana; de manera que la categorización de cargos es el insumo principal de los resultados de valoración.

Una vez categorizados los puestos, se completó el proceso de valuación de

puestos utilizando un método de puntos, ponderando los siguientes factores en la valoración:

**1. Habilidades:** Es el conjunto total de conocimientos, experiencias y capacidades exigidas por el puesto. Este factor lo integran tres elementos:

- Habilidad Especializada (técnicas)
- Habilidad en Dirección
- Habilidad en Relaciones Humanas

**2. Solución de Problemas:** Es la actividad mental requerida en el puesto para identificar, definir y encontrar solución a los problemas que se presenten (se evalúa siempre la situación más global o envolvente en condiciones normales). Este factor lo integran dos elementos:

- Ámbito del pensamiento
- Complejidad del Pensamiento

**3. Responsabilidad por Resultados:** Es la posibilidad de responder por las acciones y decisiones y sus consecuencias institucionales. Este factor, implica la medición de la aportación del puesto sobre los resultados finales de la organización. Este factor lo integran tres elementos:

- Libertad para actuar
- Magnitud
- Impacto

Una vez valorados estos puestos fueron sometidos al análisis de equidad utilizando dos (2) estructuras diferentes de compensación. A continuación las definiciones de dichas estructuras:

**Salario Anualizado.** Incluye los montos en efectivo pagados (anualmente) por el trabajo realizado.

### **Compensación de Ley**

Por tratarse de un conjunto de puestos representativos de toda la Administración, solamente se trabajó con la estructura antes citada, pues incorporar otras como serían los incentivos o compensaciones en especie recibidas, nos situaría en escenarios particulares institucionales, lo que nos podría distorsionar aún más la data.

Esta valoración dio como resultado un Tabulador salarial, que no es más que una herramienta de gestión cuyo objetivo es normalizar los pagos de la institución y que tiene vida útil limitada, pues debe actualizarse en el tiempo. En el caso que nos ocupa la ley manda a que sea revisado cada dos años.

Es precisamente la inequidad resultante, lo que obliga a establecer 14 niveles abarcando desde el salario más bajo, actualmente establecido (salario mínimo) hasta el tope máximo permitido para los distintos cargos de la Administración Pública por debajo de los cargos de alto nivel.

Este tabulador de 14 niveles, con grados mínimos, medios y máximos abarcan los cinco grupos ocupacionales oficialmente establecidos, y su administración, así como su aplicación en los distintos organismos del Estado y más específicamente, dentro del ámbito del Gobierno Central, le permite al Ministerio de Administración Pública, como organismo rector, ir cerrando las brechas salariales existentes entre los distintos organismos del Estado, así como ir eliminando la inequidad a lo interno de una misma organización.

Conforme a los estudios previamente realizados del impacto presupuestario de la Ley y asumiendo como un indicador el costo de la canasta familiar, se parte de un incremento de un 46.56% para el mínimo establecido, estableciendo como punto de partida la suma de Siete mil quinientos pesos (RD\$7,500.00) y como tope la suma de Ciento setenta y cinco mil pesos dominicanos, suma esta que se solapa con los montos inferiores de algunas cargos de alto nivel.

## **7.- Perspectiva de Aplicación**

En virtud de que la Ley No. 105-13 de Regulación Salarial del Estado Dominicano estableció los montos salariales a ser aplicados para la mayor jerarquía de los tres poderes, así como para los organismos constitucionales, lo que entró en vigencia tan pronto fue promulgada, las perspectivas de aplicación del tabulador antes citado se perfilan halagüeñas, pues conociendo los topes salariales, es más fácil determinar los niveles inferiores, sin embargo, hasta tanto sea aprobado el reglamento que contiene los criterios para la asignación de salarios para los demás cargos de alto nivel no contemplados en la Ley, así como el tabulador propuesto para todos los demás cargos por debajo de este último, no podríamos garantizar el éxito de la política salarial en ella establecida.

En tanto esto sucede, estamos abordando los distintos puestos que integran las instituciones y haciendo propuestas que tiendan a reducir la brecha actual. De igual manera estamos trabajando en la redefinición de los esquemas de compensaciones existentes en las distintas instituciones del Estado a los fines de ir adecuándolo a las disposiciones fijadas en la Ley No. 105-13 de Regulación Salarial del Sector Público.

No obstante, el solo hecho de contar con una Ley de Regulación Salarial para el sector público, ya es un gran avance, pues la misma establece los principios sobre los cuales deben regirse todos los poderes, a la vez que establece prohibiciones, incompatibilidades y sanciones e involucra en su aplicación y cumplimiento a otros organismos rectores, lo que a todas luces garantiza la fortaleza de este instrumento legal tan necesario para el fortalecimiento de un sistema méritocrático de función pública.

## BIBLIOGRAFÍA

**Ley No. 105-13 de Regulación Salarial del Estado Dominicano**, promulgada el día 6 de agosto de 2013.

**DOS Consultores**, *Guía para el establecimiento de un sistema de Administración de la compensación*.

**Lic. Eduardo Arturo Salas**, *Consultoría Internacional para el diseño y aplicación del método de valoración de cargos de clasificación por categorías*, Noviembre de 2011.

**Francisco Chang Vargas**, *Consultoría Internacional para el Diseño de una escala de sueldos mediante el método de categorías predeterminadas*, septiembre 2012.

**Fanny Bello Dotel**, *Cronología salarial del Gobierno Central 1996*, documento en proceso.

---

(\*) La autora es Abogada y Directora de Análisis del Trabajo y Remuneraciones del Ministerio de Administración Pública (MAP).

# Análisis Fiscal y Presupuestario para la Aplicación de la Ley General de Salarios

*Lic. Guido Rangugni\**

## ***Introducción***

*Este artículo contiene diversos aspectos del documento final que resultó de la consultoría que se desarrolló en los meses de octubre y noviembre de 2012, y que tuvo por objeto presentar la versión final de la estimación del impacto presupuestario para el período 2013-2015 y de la evaluación de la sustentabilidad fiscal derivada de la aplicación de la Ley de Regulación Salarial del Estado Dominicano, así como también describir las propuestas para su implementación a la luz de las restricciones fiscales identificadas.*

*Cabe acotar que en la última etapa de la consultoría se realizó un Taller de Discusión con funcionarios del Ministerio de Administración Pública (MAP) y de*

*La Ley tiene por objeto **establecer el marco regulador común de la política salarial** para todo el sector público dominicano, con la finalidad de **proporcionar una remuneración equitativa** que sirva de estímulo a los servidores públicos para alcanzar, con niveles de rendimiento y productividad, los objetivos del Estado.*

*distintas áreas del Sector Público dominicano, donde se presentaron los resultados expuestos en el presente documento.*

*En este artículo pretendemos presentar de forma sintética los aspectos centrales de la estimación del impacto presupuestario y de la evaluación de la sustentabilidad fiscal, así como las reflexiones y recomendaciones que resultan de los análisis. Asimismo, se realiza una descripción conceptual de la planilla de cálculo automatizado que se desarrolló en la consultoría.*

### **Algunas reflexiones a Propósito del Objetivo de la Ley de Salarios**

La Ley de Regulación Salarial tiene como propósito fijar el marco regulador del empleo público, mediante el establecimiento de principios rectores y de determinadas características generales. De manera concreta, *la Ley tiene por objeto **establecer el marco regulador común de la política salarial** para todo el sector público dominicano, con la finalidad de **proporcionar una remuneración equitativa** que sirva de estímulo a los servidores públicos para alcanzar, con niveles de rendimiento y productividad, los objetivos del Estado.*

Asimismo, define áreas de competencia y plazos para la elaboración y

aprobación de instrumentos reglamentarios que darán forma a la implementación del nuevo marco, algunos de ellos con impacto sobre la demanda de recursos públicos, como las distintas escalas salariales.

En términos de implementación, sólo establece la escala salarial para las máximas autoridades del Estado y algunos aspectos vinculados a las cargas salariales indirectas.

En consecuencia, como normalmente sucede con este tipo de leyes rectoras, los efectos más tangibles y verificables en la práctica suelen definirse en las instancias posteriores, justamente al momento de dar forma a la implementación. Más aún en el plano financiero, donde la aplicación de criterios similares pero no idénticos, incluso dentro un mismo marco general, pueden dar lugar a requerimientos presupuestarios completamente diferentes.

Ante esta situación, podría sostenerse que para la realización de una estimación del impacto presupuestario, y posteriormente, de la evaluación de la sustentabilidad fiscal de dicho impacto, resulta conveniente y necesario contar previamente con las escalas salariales y con los restantes criterios con incidencia financiera que efectivamente regirán.

Para salvar la circularidad de ese razonamiento, que desde el plano estrictamente lógico parece no tener solución, es necesario distinguir entre dos tipos de estimaciones diferentes: i) por un lado, la estimación de impacto presupuestario orientada a identificar niveles globales de gasto, que permita conocer valores máximos o mínimos sujetos a un conjunto de condiciones generales, de modo de contextualizar el alcance financiero de una medida de política; y ii) por el otro, la estimación del impacto tendiente a determinar el gasto derivado de una medida de política concreta, de modo que posibilite efectuar correctamente las adecuaciones presupuestarias y las restantes acciones de gestión administrativa.

Realizada esta distinción, resulta claro que este trabajo se inscribe en el primer tipo de cálculo, donde se busca tener un conocimiento general para determinar los grados de magnitud de los efectos derivados de la aprobación de la norma. Dicho en términos más coloquiales, este tipo de estimaciones está orientado a evitar sorpresas futuras al momento de la aplicación de las decisiones de política, dado que permitirían conocer las situaciones esperables bajo determinadas condiciones.

Para no incurrir en una interpretación errónea de los resultados de los análisis y propuestas es clave tener presente su alcance y la instancia del proceso decisorio en la que opera.

Con relación a la cobertura institucional, si bien la Ley, en su artículo 3<sup>o</sup>, define que las disposiciones de la norma tienen competencia sobre la totalidad del Sector Público<sup>1</sup>, en función de la disponibilidad de información y del grado de competencia que ejerce el MAP sobre los distintos conjuntos institucionales, las autoridades de esta institución solicitaron que este trabajo se enfocara en el Gobierno Central.

Corresponde mencionar que las estimaciones se circunscriben al concepto de ‘salario básico’, tanto para el personal fijo y como para el temporario, que representa el 76,2% del objeto de gasto ‘servicios personales’.

Por último, en la estimación no se incluye el cálculo del impacto derivado

<sup>1</sup> Art. 3<sup>o</sup>.- Están sujetos a las regulaciones previstas en esta Ley, los órganos del sector público que integran los siguientes agregados institucionales: 1) Gobierno Central; 2) Poder Legislativo; 3) Poder Judicial; 4) Entes y Órganos constitucionales con régimen propio; 5) Organismos autónomos y descentralizados de naturaleza financiera y no financiera; 6) Instituciones Públicas de la Seguridad Social; 7) Los ayuntamientos del Distrito Nacional, de los municipios y las juntas de distritos municipales; y 8) Las empresas públicas financieras y no financiera.

*En términos generales, el régimen actual de empleo de la Administración Pública dominicana presenta ciertas características que a todas luces constituyen obstáculos para el funcionamiento adecuado de las instituciones públicas y que favorecen situaciones de inequidad entre servidores que ejercen el mismo cargo, y también entre los que ejercen cargos diferentes.*

de los topes a los gastos de representación y combustibles ni de las eliminación de remuneraciones especiales (por participación en Consejos o por beneficios de gestión) establecidas en la Ley (Capítulo V 'De las cargas salariales indirectas'). Esto se debe a que para ello es necesario contar con información detallada de todos los beneficios vigentes actualmente, lo que demandaría una intervención específica en la materia, y a que su incidencia en el gasto total debería ser significativamente inferior a la aplicación de una escala salarial.

### **Situación Actual**

La implementación de nuevos marcos regulatorios suelen estar precedidos, y motivados, por estados de situación que arrastran un conjunto de desajustes muchas veces devenidos en crónicos, y que en consecuencia difícilmente pueden resolverse en el mismo marco en el cual se han ido gestando.

En términos generales, el régimen actual de empleo de la Administración Pública dominicana presenta ciertas características que a todas luces constituyen obstáculos para el funcionamiento adecuado de las instituciones públicas y que favorecen situaciones de inequidad entre servidores que ejercen el mismo

cargo, y también entre los que ejercen cargos diferentes.

Asimismo, muchas de estas características también representan dificultades para el desarrollo de la estimación presupuestaria, aunque a partir de la asunción de diversos supuestos, no afectaron la solvencia de los cálculos.

### **Dificultades Identificadas**

Pasando al análisis de la disponibilidad de información necesaria para la realización del ejercicio de estimación del impacto presupuestario, lo que surge en primer lugar es que el sistema de empleo público no cuenta con una base de información completa. En el año 2006 se inició el proceso de implementación del Sistema de Administración de Servidores Públicos (SASP), administrado por la Dirección de Tecnología e Información del MAP, cuya misión es dotar de una base de información para una gestión más eficiente de los recursos humanos.

A pesar de los significativos avances alcanzados, el SASP actualmente se encuentra en el proceso de incorporación paulatina de organismos públicos, por lo que no se cuenta con información exhaustiva del universo a analizar. De

los 365.760<sup>2</sup> cargos laborados en las instituciones del Poder Ejecutivo del Gobierno Central, el SASP registra 255.604, lo que representa un 69,9%. De acuerdo a lo manifestado por los funcionarios responsables de la implementación y administración del sistema, en breve se incluirán nuevos organismos<sup>3</sup>, por lo que la cobertura se incrementará progresivamente.

Por otra parte, un elemento que aporta una cuota elevada de complejidad para la realización de estimaciones, es la cantidad de denominaciones de cargos diferentes que están vigentes actualmente. Tomando como base la información incluida en el SASP más un conjunto de unos 50.000 cargos adicionales<sup>4</sup>, entre cargos comunes y específicos, en este trabajo se identificaron 10.212 denominaciones distintas, lo que claramente atenta contra la administración y gestión de cualquier sistema. Si bien en algunos casos se encontraron diferencias menores en la escritura de un mismo cargo (abrevia-

---

<sup>2</sup> Fuente: Contraloría General de la Nación, a agosto de 2012.

<sup>3</sup> Durante el transcurso de esta consultoría se incorporaron instituciones. Sin embargo, los datos utilizados en este trabajo corresponde a la información al 12 de octubre.

<sup>4</sup> 30.007 cargos corresponden a la Policía Nacional para el año 2009, y 19.998 a información remitida por la Contraloría referida a instituciones aún no incluidas en el SASP.

ciones, signos de puntuación, nombres de la jurisdicción, etc.), lo cierto es que resulta impostergable iniciar un proceso tendiente a la depuración de las denominaciones.

Para ilustrar la situación actual se menciona que, luego de agrupar las denominaciones de cargos que refieren a una misma función (o muy similares) y cuyo nombre difiere por algunas de las causas mencionadas, se encontró que hay 15 tipos de tipos cargos que concentran 7.194 denominaciones diferentes, lo que representa el 71% del total. Solamente el cargo de ‘encargado’ tiene 2.108 denominaciones diferentes, dado que en general se incluye el ámbito o la especialización sobre la que se ejerce la función. Si bien en algunos de estos casos puede ser conveniente y necesario incorporar una aclaración que los distinga, resulta claramente excesiva la cantidad existente actualmente. Una situación similar sucede con el cargo de ‘médico’, donde se presentan 1.096 versiones diferentes.

## CANTIDAD DE DENOMINACIONES POR TIPO DE CARGO

TIPO DE CARGO	DENOMINACIONES
<b>ENCARGADO</b>	<b>2.108</b>
<b>MÉDICO</b>	<b>1.096</b>
<b>SUPERVISOR</b>	<b>496</b>
<b>COORDINADOR</b>	<b>480</b>
<b>AUXILIARES</b>	<b>456</b>
<b>TÉCNICO</b>	<b>407</b>
<b>DIRECTOR</b>	<b>382</b>
<b>ASISTENTE</b>	<b>352</b>
<b>SECRETARIO</b>	<b>241</b>
<b>ANALISTA</b>	<b>212</b>
<b>AYUDANTE</b>	<b>197</b>
<b>OPERADOR</b>	<b>146</b>
<b>INSPECTOR</b>	<b>139</b>
<b>JEFE</b>	<b>136</b>
<b>ADMINISTRADOR</b>	<b>127</b>
<b>CONSERJE</b>	<b>119</b>
<b>ENLACE</b>	<b>100</b>
<b>TOTAL</b>	<b>7.250</b>

Otra situación que representa una dificultad, y que se verifica con frecuencia, es la existencia de diferencias muy significativas en la remuneración para los mismos cargos. En función de la información relevada y de las entrevistas mantenidas, se concluye que en gran medida esta dispersión salarial es consecuencia de una gran autonomía y de una alta discrecionalidad dentro de cada institución en la determinación de los salarios, pero también puede deberse a problemas de clasificación.

Esto último plantea un inconveniente importante para esta consultoría, y para cualquier proceso de normalización y administración del sistema de empleo público, ya que ante casos que presentan niveles salariales por fuera de los parámetros normales para su cargo, no resulta factible, sin incurrir a la institución, identificar si se debe a la aplicación de criterios inequitativos o a la aplicación inexacta de criterios clasificatorios. O sea, si la mayoría de los asistentes tiene asignado un sueldo de RD\$10.000, y algunos presentan un salario de RD\$35.000, ya sea en la misma Institución o en otra, con la información disponible no es factible identificar si el segundo grupo tiene un sueldo exagerado para sus funciones, o si ejercen funciones que no se condicen con el cargo.

Sin embargo, en términos agregados, este tipo de situaciones se compensa con algunos cargos que tienen una participación muy significativa en cuanto al número de casos y que no presentan dispersión salarial. Entre estos se destaca el cargo de 'Maestro Básica' (con 56.785 casos, de los cuales sólo 15 se alejan del salario mensual de RD\$ 8.973), conserjes (que entre las 10 clases de denominaciones diferentes, totalizan 29.591 casos, de los cuales 23.396 tienen el salario mínimo, y otros 4.500 no

superan los RD\$ 7.000), ‘Maestro Media General’ (con 12.917 casos, de los cuales 6.691 tienen salario de RD\$ 6.215 y otros 6.015 que van de ese valor a los RD\$ 10.767), y ‘Director de Adultos’ y ‘Director Básica’ (con 7.700 casos, en su totalidad con salario básico de RD\$ 10.049).

En síntesis, entre estas aproximadamente 15 denominaciones, hay cerca de 110.000 cargos que prácticamente no presentan dispersión salarial. Esta situación se debe a que estos cargos, con excepción de conserje<sup>5</sup>, en su mayoría se rigen por un estatuto específico, donde las funciones ejercidas no pueden alejarse de lo establecido. En consecuencia, la dispersión salarial intra cargo no es una característica que afecte a todo el empleo público por igual, ya que principalmente se verifica en los cargos cuyo ejercicio implica funciones más difusas<sup>6</sup>.

## **Determinación del Universo de Análisis**

El alcance e interpretación del universo para este trabajo, si bien la Ley establece que su competencia abarca a

---

<sup>5</sup> Debido a la naturaleza del cargo, casi en la totalidad de los casos presentan el salario mínimo.

<sup>6</sup> Los cargos de auxiliar, coordinador o encargado, pueden implicar niveles muy disimiles de responsabilidad, esfuerzo o requerimientos de capacitación.

la totalidad del Sector Público<sup>7</sup>, en función de la disponibilidad de información y del grado de competencia que ejerce el MAP sobre los distintos conjuntos institucionales, las autoridades de esta institución solicitaron que este trabajo se circunscribiera a las instituciones el Poder Ejecutivo en el ámbito del Gobierno Central.

En consecuencia, para poder alcanzar un cuadro de situación representativo del estado del empleo público y de sus características centrales, en primer lugar se identificó el universo de análisis correspondiente a ese conjunto institucional.

En función de la metodología empleada para la estimación del impacto presupuestario, que se describe conceptualmente el ítem 2.i.a, el requisito primario de información consiste en contar con el sueldo y la tipología de cargo para cada uno de los cargos empleados.

---

<sup>7</sup> Art. 3º.- Están sujetos a las regulaciones previstas en esta Ley, los órganos del sector público que integran los siguientes agregados institucionales: 1) Gobierno Central; 2) Poder Legislativo; 3) Poder Judicial; 4) Entes y Órganos constitucionales con régimen propio; 5) Organismos autónomos y descentralizados de naturaleza financiera y no financiera; 6) Instituciones Públicas de la Seguridad Social; 7) Los ayuntamientos del Distrito Nacional, de los municipios y las juntas de distritos municipales; y 8) Las empresas públicas financieras y no financiera.

A partir de la información publicada por la Contraloría y de los datos provistos por el SASP, se obtuvo el siguiente cuadro situacional<sup>8</sup>:



De ese conjunto, a los fines de este trabajo, se tomó el grupo compuesto por los datos del SASP, los de la Policía (correspondiente a 2009), y los identificados individualmente pero no incluidos en el SASP<sup>9</sup>. En total, suman 305.672

<sup>8</sup> Si bien no se accedió a los datos de la dotación de personal del Poder Legislativo, el Poder Judicial y la Junta Central Electoral, del análisis de los créditos presupuestarios asignados surge que el gasto en servicios personales representa el 7,5% del gasto del Gobierno Central en ese concepto, por lo que considerando que el salario promedio de estos poderes es mayor al del Ejecutivo, se infiere habría unos 20.000 servidores aproximadamente.

<sup>9</sup> Este subconjunto totaliza 19.998 casos correspondientes a instituciones no incluidas al SASP a octubre de 2012, cuya información fue suministrada al MAP por la Contraloría.

cargos laborados, lo que representa el 84% del total de cargos de las instituciones del Gobierno Central dependientes del Poder Ejecutivo<sup>10</sup> proporción que se considera más que representativa y suficiente a los fines de este trabajo.

Por lo tanto, el universo de análisis incluye a servidores de carrera administrativa, de la carrera docente, del área de la salud, del servicio exterior y de las fuerzas de seguridad, todos con estatutos específicos, así como a otros servidores no incluidos en esos agrupamientos.

### **Características del Universo de Análisis y de la Masa Salarial del Empleo Público**

Un aspecto central para conocer la estructura del empleo público es la distribución salarial. Al analizar esta variable, surge que existe una gran concentración de casos en los sueldos más bajos: en el rango que va del salario

---

<sup>10</sup> Dado que tanto la Contraloría no tiene competencia sobre los Poderes Judicial y Legislativo, y que el SASP no cuenta con datos de esos poderes públicos. Sin embargo, para dimensionar la incidencia de éstos, se menciona que del total de gasto en 'servicios personales' del Gobierno Central asignado en el Presupuesto 2012, entre el Congreso Nacional, el Poder Judicial y la Junta Central Electoral suman el 7,7%.

mínimo (RD\$ 5.118) a los RD\$ 10.000, se encuentra casi 2/3 del total de los cargos empleados (197.330 cargos, un 64,5% del total), que a su vez representan el 38,2% de la masa salarial. Sin embargo, hacia adentro de este rango, adicionalmente se puede apreciar una fuerte concentración en las franjas que van de 5.118 a 6.000 (21,6% del total de cargos) y de 8.000 a 9.000 (27,4% de los cargos).

Esta distribución se explica, en el primer caso, porque constituye el salario de entrada para muchos cargos de baja calificación, los que generalmente suelen representar una proporción no menor de los cargos totales. En cambio, la gran cantidad de casos en la segunda franja se explica porque en ese rango caen los cargos de maestros de básica y media, los cuales constituyen una porción muy alta del empleo público. En síntesis, esos dos rangos salariales concentran casi la mitad del total analizado, mientras que en términos de masa salarial, absorben poco menos del 30%.

A su vez, si a este primer rango se le adicionan los casos que están por debajo del salario mínimo, la proporción pasa a ser del 66%<sup>11</sup>.

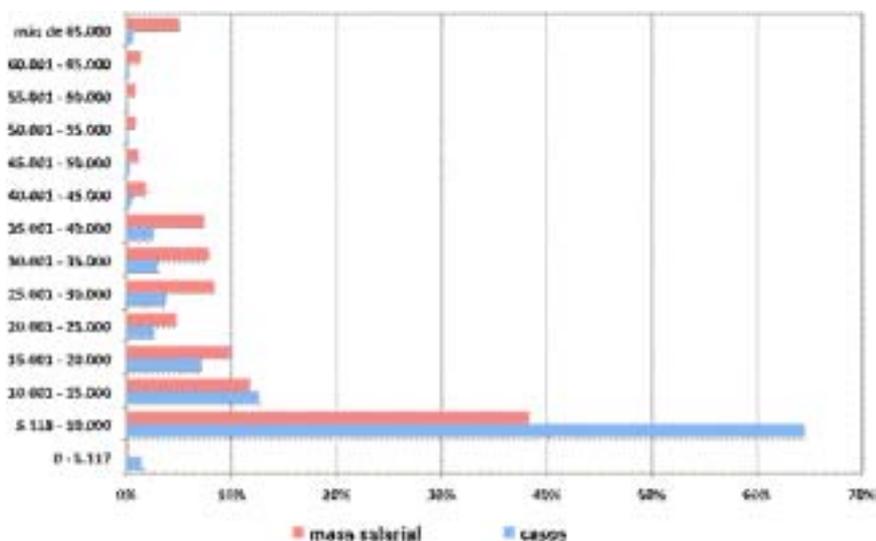
---

<sup>11</sup> Si bien rige un salario mínimo para el empleo público, del relevamiento de la información surge que hay 4.519 casos con salarios menores a ese nivel, cantidad que si bien no es significativa (1,5% del total), denota la necesidad de realizar un reordenamiento del sistema.

## DISTRIBUCION SALARIAL ACTUAL

Rangos Salariales	Casos		Masa salarial	
	Cant.	%	RDS	%
0 - 5.117	4.519	1,5%	9.609.243	0,3%
5.118 - 10.000	197.330	64,5%	1.460.981.144	38,2%
5.118 - 6.000	66.065	21,6%	348.091.458	9,1%
6.001 - 7.000	23.290	7,6%	153.107.669	4,0%
7.001 - 8.000	12.445	4,1%	96.293.121	2,5%
8.001 - 9.000	83.749	27,4%	749.217.099	19,6%
9.001 - 10.000	11.781	3,9%	114.271.797	3,0%
10.001 - 15.000	38.563	12,6%	448.348.670	11,7%
10.001 - 11.000	20.196	6,6%	210.897.681	5,5%
11.001 - 12.000	6.096	2,0%	71.149.623	1,9%
12.001 - 13.000	5.855	1,9%	74.345.725	1,9%
13.001 - 14.000	3.040	1,0%	41.672.028	1,1%
14.001 - 15.000	3.376	1,1%	50.283.614	1,3%
15.001 - 20.000	21.918	7,2%	378.334.197	9,9%
20.001 - 25.000	8.260	2,7%	183.460.865	4,8%
25.001 - 30.000	11.408	3,7%	319.877.446	8,4%
30.001 - 35.000	9.064	3,0%	299.792.210	7,8%
35.001 - 40.000	7.819	2,6%	284.936.499	7,5%
40.001 - 45.000	1.637	0,5%	70.866.078	1,9%
45.001 - 50.000	956	0,3%	46.529.293	1,2%
50.001 - 55.000	636	0,2%	34.043.705	0,9%
55.001 - 60.000	620	0,2%	36.144.059	0,9%
60.001 - 65.000	848	0,3%	52.711.867	1,4%
Más de 65.000	2.194	0,7%	195.340.156	5,1%
<b>TOTAL</b>	<b>305.772</b>	<b>100%</b>	<b>3.820.975.432</b>	<b>100%</b>

Esta situación pone en evidencia que cualquier incremento del salario mínimo, que a su vez necesariamente implicaría la suba de los niveles más cercanos de la escala salarial, inevitablemente tendrá una incidencia significativa sobre el monto de la masa salarial.



Otra característica de la información relevada es la muy elevada dispersión intra cargo, dado que hay denominaciones de cargo donde se verifican casos con salarios de RD\$ 5.118 y casos con RD\$ 85.000.

### Desarrollo del Trabajo

A los fines de alcanzar los objetivos planteados, nuestra labor se estructuró

de la siguiente manera: En primera instancia, se calculó el impacto presupuestario de la aplicación de la Ley, obteniendo como resultado distintos niveles de gastos asociados a diferentes supuestos de política salarial y de evolución de la cantidad de empleados públicos, definiendo de esta forma diversos escenarios, en segundo lugar se analizó el efecto que cada escenario tiene sobre la equidad, considerando como variable representativa a la distribución por rango salarial.

Posteriormente, se evaluó la sustentabilidad fiscal de cada escenario obtenido, en el marco del contexto macroeconómico y de las medidas de política recientemente previstas (Decreto 499/12 de contención del gasto público y Reforma Fiscal).

En función de los resultados alcanzados (tanto en la distribución de los servidores públicos por rango salarial como en la determinación del impacto presupuestario y en el análisis de la sustentabilidad fiscal), se enuncian algunas consideraciones propositivas para la implementación de la Ley de Salarios, para ser contempladas por las autoridades, y también se enuncian desarrollos analíticos complementarios a este trabajo, para su aplicación futura por parte del MAP.

Finalmente, se describe el desarrollo de un sistema de cálculo para que los funcionarios del MAP puedan estimar, de manera altamente automatizada, los niveles de gasto asociados a distintas escalas salariales y supuestos de política salarial.

En línea con lo establecido, el cálculo de la incidencia financiera de la aplicación de la Ley contempló dos escenarios de niveles salariales y dos senderos de evolución de la dotación de personal, y abarcar el período 2013-2015, en función del impacto presupuestario.

## **Metodología de Cálculo**

En el plano conceptual, el núcleo del procedimiento utilizado para el cálculo del impacto presupuestario consiste en la aplicación de escalas salariales, representativas de los principios establecidos en la Ley, sobre conjuntos de cargos agrupados en función de determinados criterios. Estas escalas establecen rangos, de modo que dos empleados que ejercen el mismo cargo podrían percibir diferentes remuneraciones, pero siempre dentro de las cotas establecidas para la categoría donde se inscribe ese cargo. De esta forma, este esquema refleja un modelo que concede un margen de flexibilidad a las

autoridades de cada institución en la determinación del sueldo de cada servidor.

A su vez, se asume que todo servidor cuyo sueldo básico actual se encuentre por debajo de la cota inferior de la categoría que le corresponde, recibe un aumento que lo iguala a ese nivel salarial. En cambio, para los servidores cuya remuneración básica exceda la cota superior de su categoría, dado que existen impedimentos legales para la reducción de los sueldos, el supuesto que se realiza es que se mantienen, pero identificando la porción excedente del salario (o sea, el monto que está por encima de la cota superior). En el caso de los servidores cuyos sueldos se enmarcan dentro del rango correspondiente a su grado, se procede de igual forma, aunque sin identificar excedentes.

Para aplicar esta metodología, una vez definido el universo de análisis, se debe identificar la disponibilidad de información que satisfaga el requisito de reflejar el cargo y salario individual de cada servidor. Por otra parte, es necesario establecer el esquema de categorías en las que se agruparán los distintos cargos, para después definir los rangos salariales para cada una de estas categorías, asignando una cota inferior y otra superior a cada una de ellas.

Posteriormente, el paso siguiente consiste en establecer la correspondencia entre cada cargo y las categorías establecidas. Realizada esta clasificación, se verifica cada caso individualmente, y se realizan los cálculos pertinentes (el sueldo que le corresponde, si implica un incremento o si se encuentra por encima del margen superior). Dado el volumen de información involucrado, y con el objeto de generar la capacidad de realizar estimaciones de este tipo en el ámbito del MAP, se desarrolló un instrumento que permite, de manera altamente automatizada, calcular el impacto presupuestario a partir de las escalas salariales establecidas y de la clasificación de los cargos.

### **Determinación del Esquema de Agrupamiento de los Cargos**

Con relación al ordenamiento del empleo, se tomó la clasificación propuesta por los funcionarios del MAP, que consiste en la clasificación vigente por grupo ocupacional, los que a su vez se desagregan en dos o tres niveles<sup>12</sup>. Este esquema contempla cinco grupos ocupacionales, donde el criterio predominante es el grado de formación

---

<sup>12</sup> Esta clasificación fue aplicada por el Lic. Francisco Chang en su trabajo *“Consultoría para el Diseño y Aplicación de Método de Valoración de Cargos de Clasificación por Categorías”*.

académica que requiere el cargo, que a su vez se dividen en dos o tres niveles, denominados grados, en función de la responsabilidad, experiencia y/o conocimientos que implica su ejercicio. En consecuencia, se determinaron trece grados distribuidos en cinco grupos.

Cuadro de Categorías:

<b>Grupo Ocupacional</b>	<b>Grados</b>
<b>I. Servicios Generales</b>	<b>1</b>
	<b>2</b>
<b>II. Apoyo Administrativo</b>	<b>1</b>
	<b>2</b>
	<b>3</b>
<b>III. Técnico</b>	<b>1</b>
	<b>2</b>
	<b>3</b>
<b>IV. Profesional</b>	<b>1</b>
	<b>2</b>
	<b>3</b>
<b>V. Directivo</b>	<b>1</b>
	<b>2</b>

A continuación se transcribe la definición provista por la Dirección de Análisis del Trabajo y Remuneraciones del MAP:

**Grupo Ocupacional:** *Constituye la división o clasificación principal de los cargos en el Manual General de Cargos, que incluye tipos de trabajo estrechamente relacionados entre sí, o de desempeño en un área común, pero de niveles o grados de importancia que pueden ser iguales o distintos. El criterio de ordenamiento es el grado de formación (titulación académica) requerido para el ejercicio del cargo.*

**Grado:** *Especifican los requerimientos formales según experiencia laboral, responsabilidad, conocimientos y ejercicio de supervisión, así como de aspectos complementarios de formación.*

**Grado 1:** *en cada grupo ocupacional representa la forma básica o inicial de cada uno de los factores de desempeño, con mayor énfasis en el requisito de formación;*

**Grado 2:** *especifica en cada grupo ocupacional el desarrollo y nivel de “requerimiento/incremento” de los requisitos de desempeño con relación al grado anterior incorporando un elemento diferenciador en las categorías de los factores;*

**Grado 3:** *representa el nivel superior y de mayor exigencia de los factores y requisitos de desempeño e incorpora la función de supervisión tanto de tareas como de personal.*

## Clasificación de los Cargos

A partir de los cargos identificados, que totalizaron 305.672 casos, se listaron las denominaciones presentes en ese universo, que como se comentó anteriormente, sumaban 10.212.

Para obtener la clasificación de esas denominaciones de cargos se realizó una evaluación conjunta con los funcionarios de la Dirección de Análisis del Trabajo y Remuneraciones, tarea que resultó particularmente demandante<sup>13</sup>. Con el objeto de evitar la autodeterminación en la clasificación de cada cargo, un elemento metodológico clave consistió en que la correspondencia con el grupo y grado se realizó a partir de sus características funcionales, con independencia de los niveles salariales actuales<sup>14</sup>. De esta forma, dos tipos de cargos con similares requerimientos académicos y de responsabilidad se clasifican en el mismo grupo y nivel, correspondiéndole en consecuencia el mismo rango salarial, aun cuando puedan tener diferencias en el salario actual (ya sea el promedio, la

<sup>13</sup> Para esta tarea se utilizó el Manual General de Cargos Civiles Comunes Clasificados del Poder Ejecutivo, y la clasificación realizada en el mencionado trabajo del consultor Francisco Chang.

<sup>14</sup> O sea, no se observó el nivel salarial actual de cada cargo para inferir el grupo y grado, sino que a partir de las funciones inferidas a partir de la denominación se realizó el agrupamiento.

mediana o la moda de los casos que conforman ese cargo). A su vez, se excluyeron de esta clasificación a los cargos cuyos topes salariales se establecen en el artículo 12 de Ley, que corresponden a las posiciones de máxima responsabilidad del Estado.

Realizada la correspondencia, los 305.672 cargos quedaron distribuidos de la siguiente forma:

		CASOS	
		Cant.	Part.
<b>Sin clasificar</b>		<b>443</b>	<b>0,1%</b>
<b>1. Servicios Generales</b>	<b>1</b>	<b>55.279</b>	<b>18,1%</b>
	<b>2</b>	<b>18.064</b>	<b>5,9%</b>
<b>2. Apoyo Administrativo</b>	<b>1</b>	<b>45.270</b>	<b>14,8%</b>
	<b>2</b>	<b>22.331</b>	<b>7,3%</b>
	<b>3</b>	<b>1.782</b>	<b>0,6%</b>
<b>3. Técnico</b>	<b>1</b>	<b>102.956</b>	<b>33,7%</b>
	<b>2</b>	<b>22.812</b>	<b>7,5%</b>
	<b>3</b>	<b>19.400</b>	<b>6,3%</b>
<b>4. Profesional</b>	<b>1</b>	<b>13.626</b>	<b>4,5%</b>
	<b>2</b>	<b>589</b>	<b>0,2%</b>
	<b>3</b>	<b>1.564</b>	<b>0,5%</b>
<b>5. Directivo</b>	<b>1</b>	<b>1.347</b>	<b>0,4%</b>
	<b>2</b>	<b>296</b>	<b>0,1%</b>
<b>TOTAL</b>		<b>305.759</b>	<b>100%</b>

## Determinación de las Escalas Salariales

Una vez definido el esquema de clasificación y ordenamiento de los

cargos, que estableció trece grados agrupados en cinco categorías ocupacionales, se deben fijar los rangos salariales para cada uno de ellos.

Esta tarea constituye una instancia clave para esta consultoría, ya que los niveles elegidos determinarán el impacto salarial, y simultáneamente reflejarán una relación entre los rangos salariales que afectará la equidad entre las diferentes categorías.

Dentro de los principios rectores que establece la Ley, se destaca el de la equidad, que incluso se menciona en el artículo primero. Sin intención de realizar una reflexión de carácter filosófico, resulta claro que no existe una única relación de salarios que resuelva todos los enfoques con que puede evaluarse la equidad. En lo que respecta a la Ley, existen dos tipos de inequidades hacia el interior del empleo público, donde uno de ellos parece tener una solución con menor margen de subjetividad, mientras que el otro resulta más difuso.

El primer tipo es el caso de la inequidad que se plantea cuando dos servidores que ejercen el mismo cargo en condiciones similares, perciben salarios muy disímiles (a esta tipología la podemos definir como inequidad intra-

cargo). Resulta razonable que cuestiones particulares podrían explicar ciertas diferencias en el sueldo, pero es evidente que si éstas son significativas, existe una situación por resolver, que ineludiblemente consiste en reducir esa brecha.

Por el contrario, cuando se evalúa la relación salarial entre diferentes cargos o grados y grupos ocupacionales (equidad entre cargos), la situación se vuelve mucho más difusa. La aplicación de mecanismos de ponderación y puntuación, ya sea sobre los cargos o sobre los grados, si bien torna más predecible, metodológico y prolijo al proceso de determinación de los rangos salariales, en última instancia mantiene los grados de subjetividad, ya que debe seleccionar las cualidades a contemplar y asignarles determinada ponderación (experiencia requerida, titulación académica, responsabilidad, daño potencial sobre terceros, riesgo personal, manejo de grupo, etc.).

Con relación a esta cuestión, existe cierta tendencia a relacionar los salarios públicos con los salarios pagados en el sector privado. Sin embargo, es evidente que en aquel sector los sueldos están afectados por la escasez relativa de la profesión o cargo en cuestión, y que en consecuencia pueden presentarse

situaciones que distan de ser equitativas bajo múltiples criterios.

A su vez, es muy importante tener presente que el Sector Público representa el principal empleador de cualquier economía nacional, y que en consecuencia, suele ser un referente importante del mercado de trabajo. En este sentido, si la reducción de la brecha de la distribución de la renta constituye un objetivo de gobierno, uno de los instrumentos debería ser la reducción de la distribución salarial en su área de competencia directa, de modo de alcanzar índices de concentración menores a los del sector privado, e inducir al mercado hacia esa misma dirección.

### **Escala Básica de Relaciones Equitativas**

Pasando al procedimiento aplicado para la determinación de los niveles, en primera instancia se procedió a definir una tabla que exprese las cotas inferiores y superiores de cada uno de los 13 grados, en términos del salario mínimo. Por lo tanto, independientemente del sueldo que se fije, se estableció cuántos salarios mínimos representa cada rango salarial. O sea, se expresó cada cota de cada rango como múltiplo de la cota inferior del grado 1 del Grupo

Ocupacional I. Servicios Generales, que constituye el salario más bajo<sup>15</sup>.

Esta escala, que se podría definir como escala básica de relaciones equitativas, fue establecida conjuntamente entre los funcionarios de la Dirección de Análisis del Trabajo y Remuneraciones del MAP y esta Consultoría. Para su elaboración no se aplicaron factores de puntuación ni ponderaciones, sino que se apeló a los criterios clásicos<sup>16</sup> pero de manera no sistematizada, al análisis de las relaciones razonables entre cada categoría y sus implicancias en términos de incentivos y de la carrera, así como también a la propuesta realizada por el Consultor Eduardo Salas<sup>17</sup>. En este sentido, es importante tener en consideración que esta escala constituye un ejercicio, por lo que tiene carácter experimental, y en consecuencia, no representa la propuesta formal del MAP.

---

<sup>15</sup> Este ejercicio se realizó a partir del salario mínimo actual, pero al fijar las cotas en término de salarios mínimos, se tuvo en cuenta que los valores en términos de pesos dominicanos fueran cifras redondas (por ejemplo, múltiplos de quinientos). De esta forma, al dividir cada cota en 5.118, los coeficientes adoptan valores que en primera instancia pueden parecer caprichosos e infundados.

<sup>16</sup> Se consideraron los niveles de responsabilidad, dedicación, experiencia, formación y titulación académica requeridos.

<sup>17</sup> En el marco de la Consultoría Internacional para el Diseño y aplicación de método de valoración de cargos de clasificación por categorías, realizada en noviembre de 2011.

Mención aparte merece la cota superior del grado 2 del grupo 5 Directivo, ya que se estableció a partir de los niveles fijados en el mencionado artículo 12 del proyecto de Ley, por lo que estaba previamente definida en términos de pesos dominicanos.

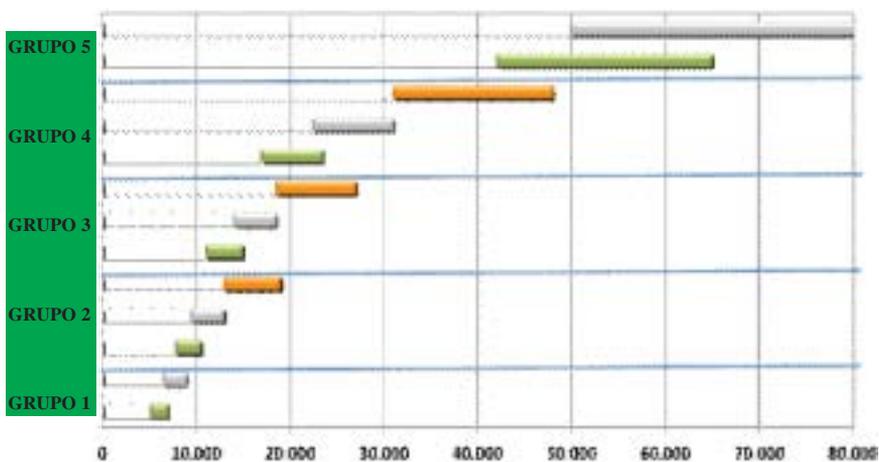
		ESCALA	
		Cota Inferior	Cota Superior
<b>1. Servicios Generales</b>	<b>1</b>	<b>1,000</b>	<b>1,37</b>
	<b>2</b>	<b>1,27</b>	<b>1,76</b>
<b>2. Apoyo Administrativo</b>	<b>1</b>	<b>1,52</b>	<b>2,05</b>
	<b>2</b>	<b>1,86</b>	<b>2,54</b>
	<b>3</b>	<b>2,54</b>	<b>3,71</b>
<b>3. Técnico</b>	<b>1</b>	<b>2,15</b>	<b>2,93</b>
	<b>2</b>	<b>2,74</b>	<b>3,61</b>
	<b>3</b>	<b>3,61</b>	<b>5,28</b>
<b>4. Profesional</b>	<b>1</b>	<b>3,32</b>	<b>4,59</b>
	<b>2</b>	<b>4,40</b>	<b>6,06</b>
	<b>3</b>	<b>6,06</b>	<b>9,38</b>
<b>5. Directivo</b>	<b>1</b>	<b>8,21</b>	<b>12,70</b>
	<b>2</b>	<b>9,77</b>	<b>29,31</b>

Como puede observarse en el gráfico, esta escala presenta solapamiento en los sucesivos grados, de modo que un servidor que ejerce un cargo con menor formación podría tener un salario superior a otro con requisitos académicos o de formación superiores. O sea, un

técnico con experiencia y cuyo cargo implique altos grados de responsabilidad podría ganar más que un universitario recién recibido, con funciones que requieran de su titulación, pero sin mayores responsabilidades.

Otro elemento que se contempló fue la amplitud de cada rango. Con el objeto de permitir cierto grado de flexibilidad a las autoridades de cada institución, se consideraron rangos con una apreciable diferencia entre la cota superior e inferior, pero sin que colisionen con el principio de equidad. En otras palabras, la implementación de este procedimiento no elimina la posibilidad de que dos personas con igual cargo cobren sueldos distintos, pero claramente acota fuertemente los márgenes de discrecionalidad.

**GRÁFICO DE ESCALAS**



## Determinación de la Escalas Salariales para la Estimación

Para la realización de la estimación del impacto presupuestario, se calcularon dos escalas salariales a partir de la escala básica de relaciones equitativas. En primer término, con el objeto de analizar estrictamente el impacto de la aplicación de las relaciones, se consideró que se mantiene el actual salario mínimo, de RD\$ 5.118.

### ESCALA CON MINIMO DE 5.118

		ESCALA	
		Cota Inferior	Cota Superior
<b>1. Servicios Generales</b>	<b>1</b>	<b>5.118</b>	<b>7.000</b>
	<b>2</b>	<b>6.500</b>	<b>9.000</b>
<b>2. Apoyo Administrativo</b>	<b>1</b>	<b>7.800</b>	<b>10.500</b>
	<b>2</b>	<b>9.500</b>	<b>13.000</b>
<b>3. Técnico</b>	<b>3</b>	<b>13.000</b>	<b>19.000</b>
	<b>1</b>	<b>11.000</b>	<b>15.000</b>
	<b>2</b>	<b>14.000</b>	<b>18.500</b>
<b>4. Profesional</b>	<b>3</b>	<b>18.500</b>	<b>27.000</b>
	<b>1</b>	<b>17.000</b>	<b>23.500</b>
	<b>2</b>	<b>22.500</b>	<b>31.000</b>
<b>5. Directivo</b>	<b>3</b>	<b>31.000</b>	<b>48.000</b>
	<b>1</b>	<b>42.000</b>	<b>65.000</b>
	<b>2</b>	<b>50.000</b>	<b>150.000</b>

Posteriormente, se consideró un incremento del salario básico del 25% (RD\$6.398), lo que implica una variación proporcional para el resto de los valores de la escala.

## ESCALA CON AUMENTO DEL 25% DEL MINIMO

		ESCALA	
		Cota Inferior	Cota Superior
<b>1. Servicios Generales</b>	<b>1</b>	<b>6.398</b>	<b>8.750</b>
	<b>2</b>	<b>8.125</b>	<b>11.250</b>
<b>2. Apoyo Administrativo</b>	<b>1</b>	<b>9.750</b>	<b>13.125</b>
	<b>2</b>	<b>11.875</b>	<b>16.250</b>
	<b>3</b>	<b>16.250</b>	<b>23.750</b>
<b>3. Técnico</b>	<b>1</b>	<b>13.750</b>	<b>18.750</b>
	<b>2</b>	<b>17.500</b>	<b>23.125</b>
	<b>3</b>	<b>23.125</b>	<b>33.750</b>
<b>4. Profesional</b>	<b>1</b>	<b>21.250</b>	<b>29.375</b>
	<b>2</b>	<b>28.125</b>	<b>38.750</b>
	<b>3</b>	<b>38.750</b>	<b>60.000</b>
<b>5. Directivo</b>	<b>1</b>	<b>52.500</b>	<b>81.250</b>
	<b>2</b>	<b>62.500</b>	<b>187.500</b>

### Evolución de la Dotación de Servidores Públicos

Al momento de realizar una proyección de la evolución de la dotación de empleados públicos, un elemento a tener en cuenta es la demanda de

recursos humanos que implica el cumplimiento de los planes estratégicos vigentes. En el caso dominicano, el documento rector en la materia es el Plan Nacional Plurianual del Sector Público. Sin embargo, el análisis de esa demanda excede ampliamente la competencia de esta consultoría, que por su extensión y complejidad requeriría de la participación de las instituciones públicas involucradas.

Por lo tanto, haciendo la salvedad mencionada en el párrafo anterior, se procedió a evaluar la evolución reciente de la cantidad de empleo público y a realizar dos senderos de crecimiento de la dotación de personal. De acuerdo a los datos publicados por la Contraloría, en los últimos dos ejercicios se verificó un incremento moderado en el ámbito del Gobierno Central, del orden del 2,4% anual<sup>18</sup>, menor al experimentado en los tres años precedentes (2008-2010).

### CARGOS DEL GOBIERNO CENTRAL<sup>19</sup>

Instituciones	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Total General</b>	<b>312.736</b>	<b>321.123</b>	<b>337.442</b>	<b>349.699</b>	<b>358.073</b>	<b>365.760</b>
<b>Var. interanual</b>		<b>2,7%</b>	<b>5,1%</b>	<b>3,6%</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,1%</b>

<sup>18</sup> En el caso del año 2012, la tasa de 2,1% corresponde al período enero-agosto, por lo que resulta razonable considerar que hacia fines de este año rondará la tasa del año anterior.

<sup>19</sup> Fuente: Contraloría General de la Nación.

En vistas de esta situación, desde una perspectiva realista, se propone contemplar para el período 2013-2015 un sendero que implique el congelamiento de la dotación, asociado a un contexto restrictivo y de contención del gasto, y otro que implique el mantenimiento de la evolución reciente (2,4% anual)<sup>20</sup>.

### Resultados de la Estimación de Impacto Presupuestario

A partir de las escalas salariales y senderos de evolución de dotación propuestos, se cuenta con cuatro escenarios posibles:

		Escalas Salariales	
		Salario Mín. de 5.118 RD\$	Salario Mín. de 6.398 RD\$
Dotación de Personal	Constante	Escenario I	Escenario II
	+2,4% anual	Escenario III	Escenario VI

<sup>20</sup> Dado que los datos de 2012 corresponden al mes de agosto, y considerando su magnitud, se considera que la tasa del 2,4% como representativa.

Definidos estos escenarios, se procedió a la aplicación de las escalas en la planilla de cálculo desarrollada, de modo de obtener la masa salarial, el gasto incremental y el gasto identificado como excedente, así como también el nuevo sueldo para cada uno de los 305.672 cargos considerados, y el aumento percibido para cada caso y la porción salarial excedida, en caso de que lo hubiere.

### **Escenario I**

La aplicación de la nueva escala salarial, asumiendo que el salario mínimo se mantiene en RD\$ 5.118, arroja como resultado un incremento del 12,4% de la masa salarial. En términos nominales, de los RD\$ 3.823,6 millones que actualmente se destinan mensualmente para el sueldo básico del universo de análisis, se pasa a RD\$4.297,8 millones, lo que implica un incremento de RD\$ 474,1 millones; a su vez, la suma de la porción de los sueldos que exceden la cota superior del rango que le corresponde a cada cargo, representa RD\$ 724,2 millones. Sin embargo, no es correcto asumir que la totalidad de ese excedente se deba a sueldos mayores a los que le correspondería de acuerdo a la función ejercida, porque como se comentó anteriormente, una porción no definida de este conjunto puede explicarse por cargos mal clasificados.

## CUADRO SINTESIS DEL ESCENARIO I

S/ident.	CASOS			MASA SALARIAL				GASTO			
	Cant.	Part.	Actual	Nueva	Part.	Var.	Incremental	Part.	Excedente	Part.	
1	443	0,1%	27.442.545	27.442.545	0,6%	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	
1	55.279	18,1%	322.791.949	323.683.562	7,5%	0,3%	891.614	0,2%	16.435.055	2,3%	
	2	18.064	5,9%	128.728.409	141.299.217	3,3%	9,8%	12.570.808	2,7%	15.256.701	2,1%
2	45.270	14,8%	522.055.504	568.932.570	13,2%	9,0%	46.877.066	9,9%	148.676.727	20,5%	
	2	22.331	7,3%	250.356.947	287.168.227	6,7%	14,7%	36.811.280	7,8%	54.833.464	7,6%
	3	1.782	0,6%	17.110.252	26.545.641	0,6%	55,1%	9.435.389	2,0%	2.451.448	0,3%
3	102.956	33,7%	1.133.400.688	1.304.024.343	30,3%	15,1%	170.623.655	36,0%	112.089.189	15,5%	
	2	22.812	7,5%	520.009.021	556.716.078	13,0%	7,1%	36.707.057	7,7%	173.694.519	24,0%
	3	19.400	6,3%	340.475.636	459.842.539	10,7%	35,1%	119.366.903	25,2%	64.688.942	8,9%
4	13.626	4,5%	358.527.762	387.022.491	9,0%	7,9%	28.494.728	6,0%	101.690.117	14,0%	
	2	589	0,2%	26.132.489	27.683.022	0,6%	5,9%	1.550.533	0,3%	11.161.021	1,5%
	3	1.564	0,5%	66.996.601	73.249.017	1,7%	9,3%	6.232.416	1,3%	12.231.683	1,7%
5	1.347	0,4%	87.282.138	90.574.625	2,1%	3,8%	3.292.487	0,7%	10.815.829	1,5%	
	2	296	0,1%	22.336.841	23.595.623	0,5%	5,8%	1.258.782	0,3%	190.000	0,0%
<b>TOTAL</b>	305.759	100%	3.823.646.781	4.297.779.500	100%	12,4%	474.132.719	100%	724.214.694	100%	

De acuerdo a la información relevada, funcionarios del MAP han manifestado que no resulta inusual que por cuestiones de diversa índole, el cargo no se corresponda con las funciones ejercidas.

Por lo tanto, más allá de las restricciones legales que impiden la reducción de salarios, no es correcto afirmar que el denominado gasto excedente represente un gasto superior al que debería realizarse.

Con relación al comportamiento sobre cada uno de los grados, en el cuadro se muestran las principales variables. Tal como se resalta, el mayor crecimiento porcentual se verificó en la categoría 2-3, que creció un 55,1%, aun-

que su incidencia en el incremento total es muy bajo, debido al reducido número de casos que se inscriben en ese grado. En ese aspecto, se destaca el grupo 3 -1, que agrupa 1/3 del total de casos, y que aportó un 36% del incremento total.

Por otra parte, teniendo en cuenta el objetivo primario de la Ley, en el cuadro siguiente se evalúa la nueva situación en términos de equidad distributiva.

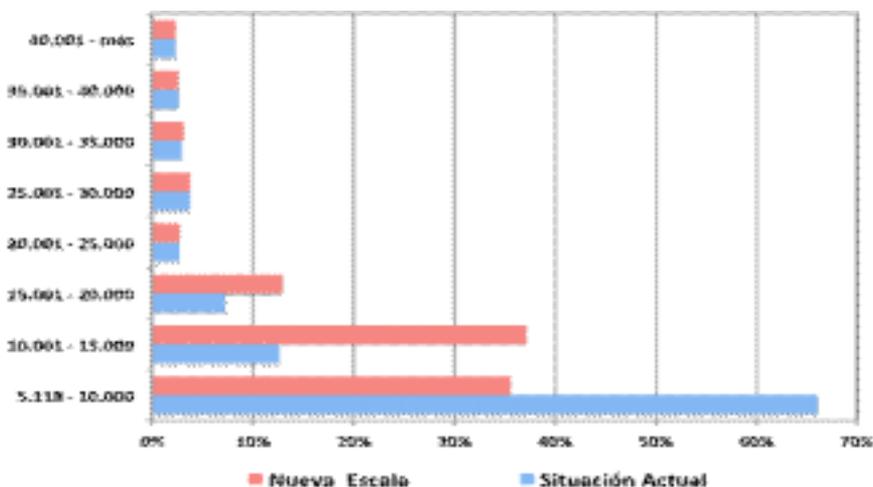
### DISTRIBUCIÓN POR RANGO SALARIAL

	Salario Actual		Nueva (Escala D)	
5.118 - 10.000	201.848	66,0%	108.805	35,6%
10.001 - 15.000	38.562	12,6%	113.526	37,1%
15.001 - 20.000	21.917	7,2%	39.378	12,9%
20.001 - 25.000	8.259	2,7%	8.351	2,7%
25.001 - 30.000	11.407	3,7%	11.346	3,7%
30.001 - 35.000	9.063	3,0%	9.454	3,1%
35.001 - 40.000	7.818	2,6%	7.734	2,5%
40.001%&%más	6.891	2,3%	7.171	2,3%
<b>TOTAL</b>	<b>305.765</b>	<b>100,0%</b>	<b>305.765</b>	<b>100,0%</b>

Como puede observarse, la distribución tuvo cambio muy significativo. Mientras que en la situación actual 2/3 del universo analizado se concentra en el rango salarial que va del sueldo mínimo a los 10.000, con la nueva escala

el rango con más casos para a ser el que va de 10.001 a 15.000, con un 37,1%, mientras que la participación del rango más bajo desciende al 35,6%. En el gráfico siguiente se puede apreciar esta situación.

### GRÁFICO DE DISTRIBUCIÓN POR RANGO SALARIAL



### Escenario II

El escenario II implica la utilización de una escala salarial con un incremento del salario mínimo, que lo lleva de los 5.118 actuales a 6.398, y que en consecuencia modifica en la misma proporción a todas las cotas inferiores y superiores.

Como resultado de la aplicación de esta escala, la masa salarial mensual

## GRÁFICO SINTESIS DEL ESCENARIO II

	CASOS			MASA SALARIAL			GASTO				
	Cant.	Part.	Part.	Actual	Nueva	Part.	Var.	Incremental	Part.	Excedente	Part.
S/ident.	443	0,1%		27.442.545	27.442.545	0,6%	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
1	55.279	18,1%		322.791.949	375.177.309	7,8%	16,2%	52.385.360	5,2%	10.152.203	2,1%
	18.064	5,9%		128.728.409	164.613.236	3,4%	27,9%	35.884.828	3,6%	10.078.808	2,1%
2	45.270	14,8%		522.055.504	606.560.676	12,6%	16,2%	84.505.173	8,4%	98.897.205	20,4%
	22.331	7,3%		250.356.947	325.617.931	6,7%	30,1%	75.260.985	7,5%	41.254.892	8,5%
	1.782	0,6%		17.110.252	31.774.984	0,7%	85,7%	14.664.732	1,5%	1.959.289	0,4%
3	102.956	33,7%		1.133.400.688	1.545.397.299	32,0%	36,4%	411.996.611	41,2%	74.242.695	15,3%
	22.812	7,5%		520.009.021	586.699.229	12,2%	12,8%	66.690.208	6,7%	114.814.060	23,7%
	19.400	6,3%		340.475.636	528.711.920	11,0%	55,3%	188.236.285	18,8%	44.618.123	9,2%
4	13.626	4,5%		358.527.762	407.796.628	8,5%	13,7%	49.268.866	4,9%	65.389.667	13,5%
	589	0,2%		36.132.489	28.790.985	0,6%	10,2%	2.658.496	0,3%	8.850.009	1,8%
	1.564	0,5%		66.996.601	77.681.278	1,6%	15,9%	10.684.676	1,1%	8.013.842	1,7%
5	1.347	0,4%		87.282.138	93.075.958	1,9%	6,6%	5.793.820	0,5%	6.722.495	1,4%
	296	0,1%		22.336.841	25.219.785	0,5%	12,9%	2.882.944	0,3%	90.000	0,0%
<b>TOTAL</b>	305.759	100%		3.823.646.781	4.824.559.763	100%	26,2%	1.000.912.983	100%	485.083.290	100%

evidenció un aumento del 26,2% (pasó de 3.823,6 mill. a 4.824,6 mill. de gasto mensual; lo que implica un incremento de 1.000,9 mill.).

Esto significa que una suba del 25% se tradujo en una variación 13,8 puntos porcentuales mayores de masa salarial (de 12,4% a 26,2%), aunque a costa de una mayor concentración de casos en las cotas inferiores de cada rango. Con relación al monto total de gasto excedido, en este nuevo escenario se redujo significativamente, ya que pasó de RD\$ 724 millones de la estimación anterior, a RD\$ 485 millones.

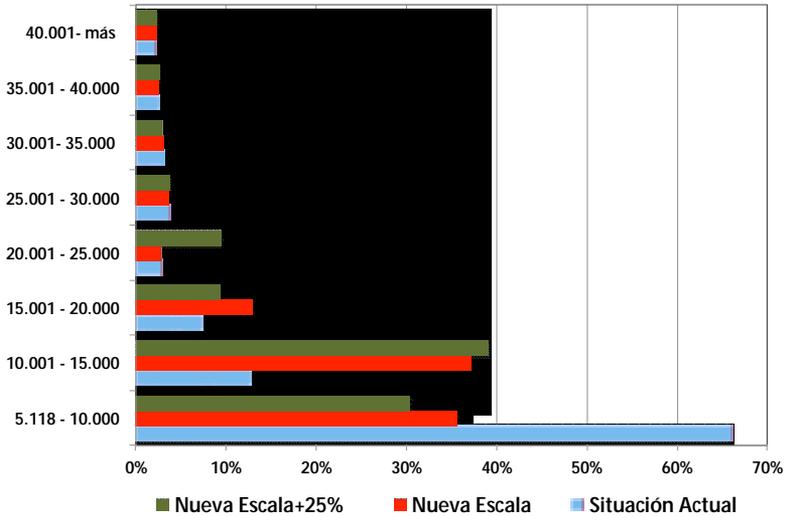
En términos de equidad distributiva, a partir del incremento del 25%, el rango de menores salarios, que para la nueva situación va de RD\$ 6.398 a RD\$ 10.000, pasó de 108.805 a 93.022 servidores públicos (cae del 35,4% al 30,4%). Por su parte, el segundo rango (RD\$ 10.001 - RD\$15.000) incrementó aún más su participación (llegó al 39,1%), mientras que el que va de RD\$ 20.001 a RD\$ 25.000 experimentó un importante crecimiento (pasó del 2,7% al 9,4%).

### DISTRIBUCIÓN POR RANGO SALARIAL

	Salario Actual		Nueva Escala (Escenario I)		Nueva Escala (Escenario II)	
5.118 - 10.000	201.848	66,0%	108.805	35,6%	93.022	30,4%
10.001 - 15.000	38.562	12,6%	113.526	37,1%	119.421	39,1%
15.001 - 20.000	21.917	7,2%	39.378	12,9%	28.575	9,3%
20.001 - 25.000	8.259	2,7%	8.351	2,7%	28.845	9,4%
25.001 - 30.000	11.407	3,7%	11.346	3,7%	11.543	3,8%
30.001 - 35.000	9.063	3,0%	9.454	3,1%	8.900	2,9%
35.001 - 40.000	7.818	2,6%	7.734	2,5%	8.288	2,7%
40.001 - más	6.891	2,3%	7.171	2,3%	7.171	2,3%
<b>TOTAL</b>	<b>305.765</b>	<b>100,0%</b>	<b>305.765</b>	<b>100,0%</b>	<b>305.765</b>	<b>100,0%</b>

En síntesis, en el gráfico siguiente se observan los cambios derivados de la aplicación de la nueva escala, y posteriormente, de la asignación de un incremento salarial del 25% (Escenario I y II).

## GRAFICO DE DISTRIBUCION POR RANGO SALARIAL



### Escenarios III y IV

Para estimar el gasto asociado a los escenarios III y IV, simplemente se debe incrementar la dotación por la tasa de crecimiento considerada, que es del 2,4% anual<sup>21</sup>. El supuesto subyacente es que el ingreso de estos servidores no modificaría el sueldo promedio, lo que a los fines de este cálculo resulta un supuesto razonable.

<sup>21</sup> Esto implicaría aprox. 7.350 servidores públicos más para el universo analizado, u 8.750 si se considera la dotación informado por la Contraloría.

En síntesis, a continuación se presenta un cuadro donde se expone el costo mensual de cada escenario para cada uno de los años del período de análisis, siempre considerando el universo de análisis identificado, que totaliza 305.672 casos.

## INCREMENTO SOBRE EL UNIVERSO DE ANÁLISIS

### Gasto salarial mensual

En millones de RD\$

			2013	2014	2015
Dotación constante	Sal. mín. 5.118	ESCENARIO I	4.297,8	4.297,8	4.297,8
	Sal. mín. 6.398	ESCENARIO II	4.824,6	4.824,6	4.824,6
Dotación + 2,4% anual	Sal. mín. 5.118	ESCENARIO III	4.400,9	4.506,6	4.614,7
	Sal. mín. 6.398	ESCENARIO IV	4.940,4	5.059,0	5.180,4

### Incidencia sobre el Presupuesto

Para llegar a una estimación global de la incidencia presupuestaria de la aplicación de la Ley, es necesario hacer algún supuesto respecto del universo que se identificó para la realización del cálculo y confirmar la coherencia de los datos disponibles.

De acuerdo a los datos del SASP y de las fuentes de información complementaria, el gasto mensual actual en concepto de 'salario básico' para los 305.672 servidores es de RD\$ 3.823,6

millones, que en términos anuales representa RD\$ 49.707,4 millones (correspondiente a trece mensualidades por año, e incluya cargos fijos como temporarios). Por su parte, en el Presupuesto 2012 el gasto previsto en ‘Servicios Personales’ para el Gobierno Central es de RD\$ 86.769,9 millones, pero si consideramos el concepto ‘sueldo básico para cargos fijos’, esa cifra se reduce a RD\$ 61.420,2 millones.

Si bien parece haber una discrepancia, en rigor en la cifra del Presupuesto se incluyen al Poder Judicial y al Poder Legislativo, como así también a la Junta Central Electoral, que no están dentro de los 365.760 servidores registrados por la Contraloría, por lo que para realizar la comparación correspondería deducir los créditos presupuestarios de esas instituciones. Realizada esa detracción, el monto del Presupuesto 2012 correspondiente a ‘sueldo básico para cargos fijos’ de las instituciones del Poder Ejecutivo pertenecientes al Gobierno Central, queda en RD\$ 54.741 millones.

Volviendo al universo analizado (fte. SASP y complementarios), si se excluyen los salarios que no corresponden a cargos fijos, el monto anualizado pasa de los RDS 49.707,4 a RD\$ 45.318 millones, por lo que ahora es necesario conciliar esa

cifra con la obtenida en el párrafo anterior; sin embargo, los RDS 45.318 millones corresponden a 305.672 casos, mientras que la cifra del Presupuesto 2012 (RD\$ 54.741 mill.) corresponden a 365.760 casos. Por lo tanto, si se hace el supuesto de que el salario promedio de los 60.088 servidores no identificados es similar al del universo analizado, y se extrapola el gasto, el monto anual del 'sueldo básico para cargos fijos' derivado de la información del SASP y las fuentes complementarias debería ser de RD\$ 54.227,6 millones, monto que resulta muy similar a los RDS 54.741 millones implícitos en el Presupuesto 2012.

Adicionalmente, el monto de salario básico que no corresponde a cargos fijos, en el caso del universo analizado representa el 8,8 % del monto de esos cargos, mientras que en el Presupuesto 2012 esa relación es del 7,7%. Por lo tanto, también se verifica consistencia en cuanto a la participación en el gasto de los diferentes tipos de cargos.

En síntesis, a continuación se presentan los créditos presupuestarios para los conceptos 'sueldo para cargo fijo' y 'sueldo personal temporario' para cada escenario, y debajo, el gasto incremental respecto del crédito 2012:

## CREDITO PRESUPUESTARIO Sueldo Básico del Personal Fijo y Temporario

En millones de RD\$

		2013	2014	2015
Dotación constante	Sal. mín. 5.118 ESCENARIO I	66.818,3	66.818,3	66.818,3
	Sal. mín. 6.398 ESCENARIO II	75.008,5	75.008,5	75.008,5
Dotación + 2,4% anual	Sal. mín. 5.118 ESCENARIO III	68.421,9	70.064,1	71.745,6
	Sal. mín. 6.398 ESCENARIO IV	76.808,7	78.652,1	80.539,8

Esos niveles representan los siguientes gastos incrementales:

### INCREMENTO DE CREDITO RESPECTO DEL PRESUPUESTO 2012

En millones de RD\$

		2013	2014	2015
Dotación constante	Sal. mín. 5.118 ESCENARIO I	7.358,4	7.358,4	7.358,4
	Sal. mín. 6.398 ESCENARIO II	15.548,6	15.548,6	15.548,6
Dotación + 2,4% anual	Sal. mín. 5.118 ESCENARIO III	8.962,0	10.604,2	12.285,7
	Sal. mín. 6.398 ESCENARIO IV	17.348,8	19.192,2	21.079,9

Estimado el monto presupuestario derivado de la aplicación del proyecto de Ley, corresponde evaluar esas cifras en términos del gasto total y del gasto primario. En esta cuestión, pasa a ser crucial el peso del gasto en remuneraciones dentro del gasto total,

que en el caso del Presupuesto Público dominicano resulta relativamente bajo (23,3% y 27,4% respectivamente), en comparación con lo que se verifica en otros países. **Por lo tanto, variaciones relativamente altas de la masa salarial, pasan a tener una incidencia relativamente baja en el gasto total. Tomando como base el gasto total del Presupuesto 2012 (RD\$ 374.182,6 mill.), el incremento del Presupuesto para 2013 sería del 2,0% para el Escenario I, al 4,6% para el Escenario IV.**

## INCIDENCIA SOBRE EL PRESUPUESTO<sup>22</sup>

	GASTO TOTAL	GASTO PRIMARIO
ESCENARIO I	2,0%	2,3%
ESCENARIO II	4,2%	4,9%
ESCENARIO III	2,4%	3,3%
ESCENARIO IV	4,6%	6,0%

## Sustentabilidad Fiscal

Para establecer la sustentabilidad fiscal de cualquier medida de política pública que implique la asignación de recursos públicos, en primer término es necesario establecer si su costo puede ser

<sup>22</sup> El cálculo de incidencia sobre Gasto Total y Gasto Primario se realiza considerando los niveles de esas variables del Presupuesto 2012.

compensado mediante la reducción de otros gastos, o si implica un incremento de las erogaciones.

En el primer caso, si la compensación es total, la medida no tendría impacto de primer orden sobre la sustentabilidad fiscal, aunque obviamente reduciría las posibilidades de aplicar una reducción de gastos en caso de que posteriormente fuera necesario, ya que al aplicarse la medida en cuestión se eliminan al menos parte de los gastos pasibles de ser reducidos. Asimismo, se podrían verificar impactos de segundo orden vía afectación de la demanda agregada, a partir de efectos sobre la actividad económica y, consecuentemente, sobre la recaudación impositiva. Sin embargo, estos efectos normalmente suelen ser bajos.

En cambio, si el costo de la medida se traslada al gasto total, es necesario evaluar la potencial evolución de los recursos, de modo de analizar si es posible financiar el aumento de la política aplicada. En este sentido, vale un axioma clásico de las finanzas públicas, que sostiene que al evaluar un déficit (en este caso un gasto) lo relevante no pasa por determinar si es alto o bajo en sí mismo, sino por saber si es financiable o no lo es.

Cabe destacar que, a los fines de este análisis, y dado que el mismo, tanto por extensión como por competencia, no se focaliza en evaluar la naturaleza y relevancia de los gastos presupuestarios para identificar posibles reducciones, se asume el supuesto de que el incremento del gasto salarial se traslada íntegramente al gasto total.

La adopción de este supuesto focaliza la cuestión sobre la posible evolución de los recursos públicos; sin embargo, la situación actual de la política económica dominicana está dominada por una importante reforma fiscal que fue recientemente aprobada por el Congreso, así como también por la adopción de medidas de contención del gasto público (Decreto 499/12). Asimismo, existen demandas sociales con alto impacto presupuestario, como lo es la elevación del gasto público en educación; a su vez, se está desarrollando la negociación con el FMI para acceder a un acuerdo de asistencia financiera, que entre otros aspectos, va a dar como resultado metas de déficit fiscal, y seguramente de gasto total y de algunos conceptos específicos.

Este cuadro situacional plantea un escenario muy poco propicio para la implementación de medidas con impacto fiscal. Sin embargo, la aplica-

ción de una norma que reordene el régimen salarial del empleo público no debe ser vista como una reivindicación sectorial, sino como una condición necesaria para el potenciamiento del funcionamiento del Estado Dominicano, que por otra parte, constituye el actor central de cualquier política de desarrollo nacional. Asimismo, como ya se comentó más arriba, si la reducción de la brecha de la distribución de la renta constituye un objetivo de gobierno, uno de los instrumentos a aplicar debería ser la reducción de la distribución salarial en su área de competencia directa, de modo de alcanzar índices de concentración menores a los del sector privado, y de esta forma inducir al mercado laboral hacia esa misma dirección.

Enunciados los aspectos de carácter cualitativo, de donde se desprende que la situación actual no es la más compatible con aumentos de gastos, queda entonces el análisis cuantitativo.

En términos de incidencia presupuestaria, como se describió en el ítem anterior, las características estructurales del gasto público dominicano atenúan el impacto sobre el gasto total derivado de variaciones porcentuales de la masa salarial. Un incremento del orden del 26,2% de la masa de 'salario básico', resultante del escenario que implica un

significativo aumento del salario mínimo (+ 25%), un incremento de la dotación y una fuerte mejora de la distribución salarial (Escenario IV), se traduce en un gasto adicional del 4,4%, mientras que una aplicación más progresiva (Escenario I o III), no llega al 2,5% del gasto total del Gobierno Central.

Pasando al análisis en relación al PIB, la situación actual muestra que el gasto en servicios personales actual es de 3,66%, y la aplicación de los distintos escenarios implican incrementos que van del 0,31% al 0,73% del Producto.

### INCIDENCIA SOBRE EL PIB

	Mill. RDS	% del PIB	Incremento en % del PIB
Servicios Personales según:			
Presupuesto 2012	<b>87.170,5</b>	<b>3,66%</b>	
Escenario I	<b>94.528,9</b>	<b>3,97%</b>	<b>0,31%</b>
Escenario II	<b>102.719,1</b>	<b>4,31%</b>	<b>0,65%</b>
Escenario III	<b>96.132,5</b>	<b>4,03%</b>	<b>0,38%</b>
Escenario IV	<b>104.519,3</b>	<b>4,39%</b>	<b>0,73%</b>
Gasto Total	<b>374.182,6</b>	<b>15,70%</b>	
Gasto Primario	<b>318.313,3</b>	<b>13,36%</b>	
PIB	<b>2.383.425,3</b>		

Considerando que de la aplicación de la Reforma Fiscal, que contempla nuevos impuestos y el incremento de alícuotas ya existentes, se espera aumentar la presión tributaria en 1,9 puntos porcentuales, parecería haber espacio fiscal para una implementación, al menos de una manera progresiva. En este sentido, es necesario apelar al axioma mencionado anteriormente, ya que incluso con un efecto inmediato de la Reforma Fiscal, de acuerdo a las proyecciones realizadas en el marco del Consejo Económico y Social y de la misión del FMI realizada en noviembre, habría un déficit de varios puntos en términos del PIB. De acuerdo al organismo internacional, el nivel de déficit para el ejercicio 2012 rondaría 8,5% del PIB, magnitud que a las claras no resulta sostenible en el mediano plazo.

Por lo tanto, la cuestión de la sustentabilidad de la aplicación de la Ley pasa más por la posibilidad de financiar la brecha actual, que por el esfuerzo adicional que implicaría su implementación. Dicho en términos coloquiales, si pueden financiarse 5 o 6 puntos porcentuales del PIB, también podrá financiarse 0,31 p.p. En este sentido, si esta reforma se considera dentro del conjunto de prioridades políticas de la gestión de gobierno, debido a la

magnitud que implica su aplicación, su inclusión no será determinante para definir la sustentabilidad fiscal en el corto ni en el mediano plazo.

### **Plantilla de Cálculo Automatizada**

La información necesaria para su operación consiste en la denominación del cargo y salario individual de cada servidor. Adicionalmente, puede ser de utilidad la descripción del tipo de relación (fijo, contratado, etc.), así como también la institución y el salario adicional al básico, aunque estos datos no son imprescindibles.

Definido el universo de información, es necesario identificar todas las denominaciones de cargo existente, y proceder a clasificarlas.

Por último, se debe establecer la escala básica de relaciones equitativas, y el salario mínimo.

Una vez definido el conjunto de datos, clasificados los cargos y establecida la escala salarial, la panilla realiza los cálculos y arroja los resultados: masa salarial anterior, masa salarial nueva, variación nominal y porcentual, gasto excedido y nuevo salario para cada servidor.

Para obtener estos resultados, la planilla realiza veinte cálculos sobre cada cargo individual, por lo que en el caso de la estimación realizada, cada escenario demandó al programa operar seis millones de celdas de cálculo. Por este motivo, resulta necesario contar con equipamiento informático de alta prestaciones.

### **Propuestas Alternativas para Morigerar el Impacto Presupuestario de la Implementación de la Ley**

Para avanzar hacia una situación de mayor equidad salarial dentro del Sector Público, en el corto o en el mediano plazo es necesario incrementar el salario mínimo. Tal como se describió anteriormente, existe una amplia brecha salarial, y considerando los niveles actuales en términos de poder de compra, resulta evidente que la reducción de la misma debería pasar principalmente por el incremento del salario mínimo y por el reordenamiento general del sistema.

Sin embargo, la incidencia de un incremento del salario mínimo del 25%, y en consecuencia de los restantes niveles salariales, implica un aumento del 26,2% de la masa salarial, y del 4,2% del gasto total.

En consecuencia, si bien se considera que la escala básica de relaciones equitativas expresa las proporciones salariales más adecuadas, se podría avanzar en un esquema de incremento progresivo por categoría ocupacional, otorgando el aumento de manera escalonada, lo que achataría transitoriamente la pirámide salarial, pero representaría una mejora en primer término de la situación de los grupos de menores ingresos.

Realizados los cálculos, la tabla siguiente resume el costo presupuestario, su incidencia en el gasto total, y lo que representa en términos del PIB, de otorgar el aumento del 25% de manera escalonada.

### INCIDENCIA DE AUMENTO DEL 25% DE CADA CATEGORIA

	Incremento de Créd. Pptario.		Incremento % del Gto. Total		Incremento en % del PIB	
<b>Aplicación Nueva Escala sin aumento</b>	<b>7.358</b>		<b>2,0%</b>		<b>0,31%</b>	
<b>1. Servicios Generales</b>	<b>8.516</b>	<b>+1.161</b>	<b>2,3%</b>	<b>+0,3</b>	<b>0,36%</b>	<b>+0,05</b>
<b>2. Apoyo Administrativo</b>	<b>9.781</b>	<b>+1262</b>	<b>2,6%</b>	<b>+0,3</b>	<b>0,41%</b>	<b>+0,05</b>
<b>3. Técnico</b>	<b>15.061</b>	<b>+5280</b>	<b>4,0%</b>	<b>+1,4</b>	<b>0,63%</b>	<b>+0,22</b>
<b>4. Profesional</b>	<b>15.470</b>	<b>+408</b>	<b>4,1%</b>	<b>+0,1</b>	<b>0,65%</b>	<b>+0,02</b>
<b>5. Directivo</b>	<b>15.549</b>	<b>+79</b>	<b>4,2%</b>	<b>+0,0</b>	<b>0,65%</b>	<b>+0,00</b>

## **Reclasificación de Cargos**

Como se mencionó antes, para poder ajustar la estimación realizada en este trabajo, una instancia clave consiste en la revisión de todas las denominaciones de cargo existentes, y en su consecuente reorganización. Sin embargo, esta tarea es necesaria no sólo para este tipo de estimaciones sino también, como ya se comentó, para gestionar eficazmente un sistema de empleo público. En consecuencia, se considera ineludible que las instituciones revisen la clasificación de sus servidores, tarea que si bien requiere de un plazo de implementación no menor, podría concentrarse inicialmente en los casos donde los salarios exceden la cota superior del grado al que pertenecen.

Por lo tanto, una estrategia para impulsar dicho proceso podría ser la inclusión de un artículo en la norma reglamentaria, en el que se establezca la obligatoriedad por parte de las Instituciones de realizar la reclasificación de sus servidores.

Por otra parte, se recomienda crear denominaciones de cargos que identifiquen distintos tipos de cargos de confianza.

## **Tratamiento de los Servidores con Salarios por encima de la Cota Superior**

Una vez realizada la reclasificación de cargos, se podrán identificar los casos donde el salario percibido está por encima de la cota superior correspondiente a su grado y grupo ocupacional; en esta instancia surge entonces la cuestión de qué política adoptar, ya que sus sueldos representan una situación de inequidad. No obstante, existen restricciones legales que impiden reducir el salario de un empleado, por lo que esa vía no resulta aplicable, al menos en el marco jurídico vigente; en consecuencia, y a modo de ejercicio, se enuncian las medidas alternativas que podrían adoptarse<sup>23</sup>:

Mantener la situación actual, esta alternativa implicaría una muy lenta readecuación, a medida que los servidores con sueldos excedidos se vayan retirando y sus posiciones sean cubiertas por servidores con salarios adecuados a sus rangos; congelar salario excedente, considerar como pasible de aumento sólo a la porción del sueldo que se inscribe dentro del rango, y no otorgar

---

<sup>23</sup> Las propuestas enunciadas no contemplan la dimensión jurídica, por lo que el análisis de su viabilidad debe ser complementado con esa perspectiva.

aumentos futuros al resto del salario; esta alternativa implica un lento reordenamiento.

Por otro lado, exclusión del sistema de incentivos, dejar librado a cada servidor si acepta adecuar su salario a los rangos establecidos y así poder participar del sistema de incentivos o, en caso contrario, excluirlo del sistema de incentivos y de cualquier otros tipo de beneficio monetario adicional; retiros voluntarios, luego de identificar el monto que implica, en términos de masa salarial, el excedente salarial, evaluar el ofrecimiento de retiros voluntarios contra el pago de una suma.

Por último, decreto presidencial o Ley que permita readecuar los salarios públicos, dictar una norma que permita reducir los sueldos por única vez, a los fines alinearlos con los rangos establecidos.

## **Otras Consideraciones**

### **Aumentos de salarios**

El artículo 17 de la Ley establece que el procedimiento a aplicar para el ajuste salarial será bianual y por la inflación. Sin embargo, esta regla inevitablemente conduce a un retraso sistemático del salario real del empleo público, ya que los ajustes siempre correrían por detrás

a la inflación. En consecuencia, se considera que su aplicación no es sostenible a largo plazo, y que resultaría conveniente fijar un procedimiento más flexible.

Si bien la naturaleza del gasto salarial hace imposible que su nivel esté sujeto a la disponibilidad presupuestaria, se podría evaluar la posibilidad de establecer que la asignación de incentivos esté asociada a esta variable.

### **Escalas Salariales y Mecanismos de Retención**

A partir de los comentarios realizados por la Lic. Magdalena Lizardo en el marco del Taller de Presentación de los resultados de este análisis, relativos a la necesidad de que las escalas salariales del sector público resulten competitivas para atraer y retener a profesionales con elevados niveles de formación, en particular en especialidades con alta demanda relativa del sector privado, surge la siguiente reflexión propositiva.

Si bien se considera que el criterio estructurador de la escala salarial no debe ser los niveles salariales que rigen en el sector privado<sup>24</sup>, precisamente por la lógica imperante en ese ámbito (ley de

---

<sup>24</sup> En la sección 'comentarios generales' del ítem 2.i.d 'Determinación de las escalas salariales' se mencionan los motivos considerados.

oferta y demanda) es inevitable que existan especialidades que aún con similares grados de formación, dedicación y responsabilidad requeridas, presenten diferencias significativas de los sueldos.

Cuando esas especialidades representen funciones críticas para el Sector Público, es necesario aplicar una política específica, aun a pesar de resultar inequitativa. En términos concretos, si es necesario contratar un ingeniero en petróleo para un ente regulador energético, siendo esta especialidad sustancialmente mejor paga que otra profesión similar (p. e. ingeniero civil), sólo existen tres cursos de acción posible: i) se le incrementa el sueldo al resto de los cargos similares, de modo de que haya equidad hacia adentro de la categoría, lo que implicaría mayor gasto público y alterar la equidad con el resto de las categorías; ii) se ofrece el sueldo de los cargos similares, de modo de no incrementar el gasto público ni afectar la equidad entre categorías, lo que conduciría a que no se pueda cubrir adecuadamente el cargo necesario; iii) y se le concede un plus salarial a esa especialidad, lo que implicaría una inequidad muy acotada y un incremento muy reducido del gasto público, y permitiría cubrir adecuadamente la posición requerida.

Por lo tanto, se considera conveniente contemplar la posibilidad de que determinadas profesiones o especialidades puedan recibir un complemento salarial de retención (este complemento podría definirse como un plus salarial, o el otorgamiento de un grado clasificatorio adicional, lo que en última instancia se reflejaría en un sueldo más competitivo).

### **Análisis Complementarios**

Por cuestiones vinculadas a la disponibilidad de información, a la necesidad de realizar reclasificación de ciertos conceptos, o simplemente porque su realización excedía el alcance de este trabajo, hay diversos desarrollos analíticos que no fueron abordados y que podría ser de utilidad su desarrollo por parte del MAP:

**Análisis institucional:** realizar un análisis de la dispersión salarial por institución.

**Análisis por categorías y grados:** realizar un análisis de la dispersión salarial actual por grado y grupo ocupacional (a futuro, una vez implementado un esquema de rangos, no debería haber dispersión).

**Análisis por cargos:** realizar un análisis de la dispersión salarial actual por cargos. Para ello, previamente se

debería realizar un agrupamiento de las denominaciones que remiten a un mismo tipo de cargo (por ejemplo, llevar las 2.108 denominaciones de ‘encargados’ a un cantidad mucho menor).

**Gobierno Descentralizado:** incorporar en el análisis a las instituciones del Gobierno Descentralizado.

**Salarios excedidos:** analizar la cantidad de casos con salarios excedidos, y agruparlos de acuerdo al porcentaje de exceso (por ejemplo, menos del 25%, entre el 25% y el 50%, entre el 50% y el 100% y más del 100%). Esto permitiría aplicar soluciones específicas para cada grupo de casos.

---

(\*) El autor es economista y consultor internacional de nacionalidad Argentina.



**Apéndice:**  
**Ley 105-13 de Regulación Salarial**  
**del Sector Público**





República Dominicana  
Presidencia de la República  
Ministerio de Administración Pública

# Ley No. 105-13 de Regulación Salarial del Sector Público

**Santo Domingo, D. N.**



## P R E S E N T A C I O N

*Somos conscientes de que el proceso de modernización e institucionalización de la Administración Pública pasa necesariamente por la puesta en marcha de un sistema de gestión de Recursos Humanos fundamentado en las teorías y las técnicas de la ciencia de la Administración y en principios y normas de Derecho Público que hacen posible un tratamiento racional y estratégico del activo más importante con que cuentan las organizaciones: las personas.*

*De manera particular, en este contexto juega un rol relevante la adopción de una política salarial objetiva, compuesta por principios, normas y rubros retributivos basados en la centralidad, complejidad y responsabilidad del puesto de trabajo, no en el individuo que lo ocupa, como se acostumbra en muchos casos. El sistema salarial resulta básico para continuar el ciclo de racionalización de las entidades estatales.*

*Así ha sido, así es y así será, sin importar si se trata de instituciones públicas o empresas privadas, pues se puede verificar que el éxito de unas y otras en el logro de sus objetivos está supeditado a la articulación de un régimen retributivo orientado por principios universales que son los que garantizan una justa remuneración y contar con una dotación de personal motivado, enfocado en la consecución de las metas institucionales trazadas.*

*En el caso concreto del sector público dominicano, para complementar el ciclo normativo y el despliegue práctico de la profesionalización de la Función Pública y consolidación de la Carrera Administrativa se requiere obligatoriamente el desarrollo de una política salarial fundamentada en los criterios de la Buena Administración, como la ética y la transparencia, para, a través de ella, irradiar el efectivo funcionamiento de las entidades estatales, con miras a la gestión efectiva de servicios públicos y de trámites que satisfagan las expectativas y necesidades de los ciudadanos.*

*Por fortuna, luego de un extenuante proceso de discusión y aprobación, el cual tuvo su máxima expresión en una controversial observación presidencial, el Estado dominicano cuenta con una Ley de Regulación Salarial, la No. 105-13 del 9 de agosto de 2013, la cual, junto a la Ley de Función Pública, viene a hacer parte determinante para el desarrollo del sistema de empleo público vigente en el país. Cabe acotar que la aprobación y contenido de dicha Ley se inspira no solo en la Ley No. 41-08, de Función Pública, sino también en el mandato del artículo 144 constitucional.*

*Dicha Ley, como lo indican su propio título y el artículo 3, es de aplicación a todas las instituciones y funcionarios estatales, y tiene por objeto establecer los elementos comunes para la regulación de la política salarial en todo el sector público dominicano, bajo el influjo de un ineludible criterio de transversalidad que procura desmontar los altos niveles de discrecionalidad, irracionalidad e inequidad que tienen lugar en la actualidad, y que neutralizan cualquier esfuerzo técnico serio por dignificar el sistema retributivo y la labor de los servidores públicos en determinadas franjas y subsectores de la Administración estatal.*

*La pieza normativa recoge sin duda los elementos teóricos-conceptuales y las corrientes doctrinarias de mayor arraigo internacional, así como los principios fundamentales que orientan la configuración de un ordenamiento positivo moderno en la materia, alimentando así el Derecho Administrativo, y de forma más específica, el Derecho de la Función Pública o Empleo Público.*

*En lo que respecta a los principios jurídicos, dicha Ley comporta en su artículo 5 el referido a la equidad, con el que se procura que las normas y los procedimientos sean aplicados con justicia a todos los empleados públicos; el principio democrático, que propende a la compatibilización de los principios de eficiencia y eficacia con los de igualdad, mérito e imparcialidad; el de conectividad, que busca dar un carácter integrador al logro de objetivos estratégicos institucionales, remuneración y alcance de las metas contempladas en la Estrategia Nacional de Desarrollo; otros principios definidos en la pieza aluden a la consistencia entre políticas y acciones institucionales, al equilibrio entre política salarial y competencia,*

*motivación y compromiso de los servidores públicos, a la jerarquía salarial, entre otros.*

*El sistema remunerativo adoptado, además de los principios enunciados, se organiza en base a unos componentes salariales básicos y un régimen de incentivos que requieren de un despliegue en los distintos sectores de la Administración Pública, por medio de escalas salariales y mecanismos concretos de incentivos que atiendan a la complejidad, centralidad, riesgos, características, etc., de los cargos y sectores. De todas formas, las escalas salariales encuentran su límite superior en los topes salariales establecidos en el artículo 12 de la Ley para los presidentes de los poderes públicos y de los entes constitucionales.*

*El Ministerio de Administración Pública, en su condición de órgano rector del empleo público, tiene a su cargo elaborar y someter al Presidente de la República para su aprobación un Reglamento contentivo de la escala salarial de los demás altos cargos del Gobierno Central y del ámbito autónomo y descentralizado. En el caso de los organismos autónomos y descentralizados de naturaleza financiera y supervisores y reguladores de actividades económicas de interés general, la escala será dictada por Resolución de la autoridad competente, pero en coordinación con el MAP y respetando los principios de la Ley 105-13.*

*En lo que respecta a los demás poderes del Estado y entes constitucionales, las escalas salariales serán aprobadas por las autoridades competentes, siempre observando los principios y reglas de la Ley de Regulación Salarial; incluso dichos poderes y entes podrán orientarse o tomar como referencia el Reglamento que en la materia debe dictar el Presidente de la República. La Ley regula también lo relativo a la determinación de escalas salariales en los ayuntamientos y en las empresas del Estado, atendiendo a sus propias naturalezas y competencias.*

*Además prevé que todas las escalas salariales sean revisadas de forma bianual, con el propósito de que estas se auto administren en función de los cambios económicos que se experimenten y sean ajustadas o indexadas en razón de los niveles inflacionarios, lo que les asignará a las mismas una mayor dosis de justicia y de sustento en la realidad socioeconómica del país.*

*La Ley regula y limita los gastos de representación, la asignación de combustible, el uso de tarjeta de crédito, así como también un régimen de incompatibilidades, conflictos de intereses y sanciones, aplicables a todos los funcionarios del Estado, entre otras cuestiones de vital importancia; todo esto ha significado una lucha de larga data en el país, y lo aprobado contribuye si duda al establecimiento de un sistema de control y transparencia en el gasto, para un uso más racional de los recursos públicos.*

*Dado el interés del MAP en hacer un despliegue de todas las normativas atinentes a la transformación y modernización de Administración Pública, el cual tiene su base principal en el conocimiento y difusión de las mismas, en esta ocasión ponemos a disposición de todos los interesados la presente edición de la Ley de Regulación Salarial del Estado Dominicano, la que se hace posible gracias a los auspicios del Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración Pública (PARAP), de la Unión Europea, al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al Banco Mundial (BM), a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y a organismos de la sociedad civil a quienes reconocemos y agradecemos profundamente sus invaluable aportes a través de las múltiples consultorías tanto nacionales como internacionales, y la celebración de eventos de socialización de esta normativa que sin duda alguna, es un escalón más en el ascendente proceso de fortalecimiento e institucionalización de las entidades del sector público dominicano.*

**Ramón Ventura Camejo**

*Ministro de Administración Pública*

*Septiembre de 2013.*

## Ley de Regulación Salarial del Estado Dominicano

**CONSIDERANDO PRIMERO:** Que el artículo 138 de la Constitución sujeta la Administración Pública, en su actuación, a principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación;

**CONSIDERANDO SEGUNDO:** Que la Constitución de la República en su artículo 144 establece que “Ningún funcionario o empleado del Estado puede desempeñar, de forma simultánea, más de un cargo remunerado, salvo la docencia. La ley establecerá las modalidades de compensación de las y los funcionarios y empleados del Estado, de acuerdo con los criterios de mérito y características de la prestación del servicio.”;

**CONSIDERANDO TERCERO:** Que en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 144, es necesario establecer los criterios para una remuneración adecuada de todos los cargos del sector público dominicano, incluyendo los de alto nivel;

**CONSIDERANDO CUARTO:** Que transparentar, de acuerdo a criterios objetivos, las remuneraciones percibidas por los servidores públicos, facilita la vinculación de la complejidad, atribuciones y desempeño de su cargo, con los valores monetarios percibidos en un marco de equidad y con fundamento legal;

**CONSIDERANDO QUINTO:** Que es necesario conformar un régimen de salarios y demás remuneraciones de los cargos del sector público, en el que se definan sus componentes, con la finalidad de garantizar la uniformidad y la transparencia;

**CONSIDERANDO SEXTO:** Que la política y subsecuente escala salarial deben corregir las distorsiones existentes, reducir la brecha y proveer a los órganos rectores mecanismos y procedimientos coherentes, apegados a los principios de transparencia y rendición de cuentas;

**CONSIDERANDO SÉPTIMO:** Que una ley que transparente los componentes remunerativos de los cargos del sector público aporta a la

sociedad un mensaje de claridad, información y de control del gasto, garantizando el derecho a la auditoría social;

**CONSIDERANDO OCTAVO:** Que una administración profesional que incorpora nuevos sistemas y que contribuye al fortalecimiento institucional y a la solidez del sistema democrático debe incluir una remuneración ajustada a dichos requerimientos, a fin de garantizar la permanencia de recursos humanos con la capacidad técnica requerida para el desarrollo de sus funciones;

**CONSIDERANDO NOVENO:** Que la Constitución dominicana en su artículo 144 ordena establecer por ley las modalidades de compensación de los funcionarios y empleados públicos, atendiendo a los criterios del mérito y características de la prestación del servicio.

**VISTA:** La Constitución de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero de 2010;

**VISTA:** La Carta Iberoamericana de Función Pública del 26-27 de junio de 2003;

**VISTA:** Ley No. 4378, del 10 de febrero de 1956, Ley Orgánica de Secretarías de Estado;

**VISTA:** Ley No. 82, del 16 de diciembre de 1979, sobre Declaración Jurada de Bienes;

**VISTA:** La Resolución No. 489-98, del 20 de noviembre de 1998, del Congreso Nacional, que ratifica la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada en Caracas, Venezuela, en fecha 29 de marzo de 1996;

**VISTA:** La Ley No. 200-04, del 28 de julio de 2004, Ley General de Libre Acceso a la Información Pública;

**VISTA:** La Ley No. 340-06, del 18 de agosto de 2006, de Contratación Pública de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, y sus modificaciones;

**VISTA:** La Ley No. 423-06, del 17 de noviembre de 2006, Orgánica de Presupuesto para el Sector Público;

**VISTA:** La Ley No. 449-06, del 6 de diciembre de 2006, que modifica la Ley No. 340-06, del 18 de agosto de 2006, sobre Contratación Pública de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones;

**VISTA:** La Ley No. 498-06, del 28 de diciembre de 2006, de Planificación e Inversión Pública;

**VISTA:** La Ley No.496-06, del 28 de diciembre de 2006, que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo;

**VISTA:** La Ley No. 494-06, del 28 de diciembre de 2006, Orgánica de la Secretaría de Estado de Hacienda;

**VISTA:** La Ley No. 10-07, del 8 de enero de 2007, para el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República;

**VISTA:** La Ley No. 176-07, del 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los Municipios;

**VISTA:** La Ley No. 41-08, del 16 de enero de 2008, de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración y Función Pública;

**VISTO:** El Decreto No. 287-06, del 17 de julio de 2006, sobre la obligatoriedad de la declaración jurada que deben prestar los funcionarios públicos;

**VISTO:** El Decreto No. 527-09, del 21 de julio de 2009, que establece el Reglamento de Estructura Organizativa, Cargos y Política Salarial del Sector Público Dominicano.

## HADADO LA SIGUIENTE LEY:

### CAPÍTULO I DEL OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

**Artículo 1.-** Objeto. Esta ley tiene por objeto establecer el marco regulador común de la política salarial para todo el sector público dominicano, con la finalidad de proporcionar una remuneración equitativa que sirva de estímulo a los servidores públicos para alcanzar, con niveles de rendimiento y productividad, los objetivos del Estado.

Párrafo. A los fines de esta ley se entiende por servidores públicos, a todos los funcionarios y empleados del Estado y las entidades que lo conforman.

**Artículo 2.-** Obligatoriedad. Las disposiciones de esta ley son aplicables de manera obligatoria a todas las categorías de cargos diseñados y establecidos en los órganos y entes comprendidos dentro de su ámbito de aplicación.

**Artículo 3.-** Ámbito de aplicación. Están sujetos a las regulaciones previstas en esta ley, los órganos del sector público que integran los siguientes agregados institucionales:

- 1) El Gobierno Central;
- 2) El Poder Legislativo;
- 3) El Poder Judicial;
- 4) Entes y órganos constitucionales con régimen propio;
- 5) Organismos autónomos y descentralizados de naturaleza financiera y no financiera;
- 6) Instituciones Públicas de la Seguridad Social;
- 7) Los ayuntamientos del Distrito Nacional, de los municipios y las juntas de distritos municipales;
- 8) Las empresas públicas no financieras y financieras.

**Párrafo I.-** A los efectos de esta ley se entiende por Gobierno Central, la parte del sector público que tiene por objeto la conducción político-administrativa de la República, conformada por los entes y órganos centralizados, descentralizados y autónomos financieros y no financieros y de regulación, dependientes y adscritos al Poder Ejecutivo y las instituciones públicas de la seguridad social.

**Párrafo II.-** Para los fines de esta ley, se entiende por entes constitucionales con régimen propio las siguientes: Tribunal Constitucional, Tribunal Superior Electoral, Ministerio Público, la Junta Central Electoral, la Cámara de Cuentas, el Defensor del Pueblo y el Banco Central de la República Dominicana.

## **CAPÍTULO II**

### **DEL SISTEMA REMUNERATIVO Y SUS PRINCIPIOS**

**Artículo 4.-** Sistema remunerativo. Se instituye el Sistema Remunerativo para el Sector Público, integrado por el conjunto de principios, normas, políticas y procesos utilizados para la determinación de las prestaciones de los servidores públicos.

**Artículo 5.-** Principios rectores. El sistema remunerativo para el sector público está enmarcado en los siguientes principios:

- 1) Principio de equidad. Principio general del derecho mediante el cual se establece la aplicación de las normas y procedimientos

- establecidos en la presente ley de manera justa, a todos los servidores públicos, descartando cualquier excepción de manera exclusiva en ella.
- 2) Principio democrático. Gestión del empleo público que procura compatibilizar la eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad.
  - 3) Principio de conectividad. Garantía de conexión entre los objetivos estratégicos y la remuneración, vinculados al alcance de las metas predefinidas por la organización, en consonancia con las prioridades definidas en la Estrategia Nacional de Desarrollo.
  - 4) Principio de consistencia entre las políticas y acciones. Los objetivos, metas y acciones asociadas a las políticas incluidas en los planes de desarrollo institucionales, deben ser compatibles y guardar una relación lógicamente consistente entre sí dentro del contexto macroeconómico y el financiamiento disponible y con apego a la planificación de los recursos humanos.
  - 5) Principio de equilibrio. La política salarial debe estar orientada al logro de competencias, motivación y compromiso por parte de los servidores públicos.
  - 6) Principio de jerarquía salarial. Ningún servidor público del Estado dominicano, podrá devengar un salario mayor al del titular o titulares de los poderes del Estado, de los órganos y entes de origen constitucional, de los entes y órganos dependientes o vinculados al Poder Ejecutivo para la que labora. Asimismo, ningún servidor público, devengará un salario mayor al que perciba el cargo inmediatamente superior.
  - 7) Principio de equidad, complejidad y riesgo de las funciones encomendadas. Las escalas salariales procurarán un salario igualitario para todos los funcionarios o empleados del mismo nivel, rango o característica dentro del sector público.

### **CAPÍTULO III**

## **DE LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA**

**Artículo 6.-** Sobre la administración del Sistema Remunerativo. La administración del Sistema Remunerativo incluye los procesos de

organización, coordinación, comunicación, aplicación, control y evaluación a nivel institucional y su cumplimiento estará a cargo del titular de cada órgano o entidad sujetos a la aplicación de esta Ley, bajo las penalidades establecidas en el régimen de sanciones correspondiente.

**Artículo 7.-** Órgano rector del sistema. El Ministerio de Administración Pública, como órgano rector del empleo público de la Administración del Estado, es el órgano responsable de la actualización y administración del Sistema Remunerativo.

**Artículo 8.-** Inclusión de cargos en el presupuesto. Todos los cargos, incluidos los de alto nivel y sus correspondientes remuneraciones, previa presentación y aprobación del Ministerio de Administración Pública serán incluidos dentro del Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado de cada institución que conforma el ámbito de aplicación de la presente ley y presentados a la Dirección General de Presupuesto en el tiempo y forma que establece la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público y la Ley de Función Pública.

**Párrafo I.-** A los fines de respeto a las escalas salariales definidas y aprobadas relativas a los entes y órganos dependientes o vinculados al Poder Ejecutivo, el Ministerio de Administración Pública coordinará sus acciones con la Dirección General de Presupuesto y con la Contraloría General de la República como garantía de control de las estructuras organizativas y de cargos presentadas e incluidas en la Ley de Presupuesto General del Estado, conforme a la Ley de Función Pública y su Reglamento.

**Artículo 9.-** Definición de la complejidad y riesgo de los cargos. Se faculta al Ministerio de Administración Pública, a definir los criterios a tomar en cuenta para establecer la complejidad y las condiciones de riesgo de los cargos que conforman la Administración Pública, incluyendo los cargos de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y de la Administración Local.

**Párrafo.-** Los poderes legislativo y judicial, así como los órganos y entes constitucionales con régimen propio, podrán recibir, previa solicitud de los incumbentes o directivos, la asesoría del Ministerio de Administración Pública, a los fines de definir los criterios para establecer las complejidades y riesgos de los cargos de sus respectivas instituciones.

## CAPÍTULO IV DE LAS REMUNERACIONES Y SUS COMPONENTES

**Artículo 10.-** Componentes salariales. Los componentes salariales de los servidores públicos sujetos al ámbito de aplicación de esta ley, están conformados por los siguientes:

- 1) Salario o sueldo base;
- 2) Salario número 13.

**Artículo 11.-** Escala salarial del Gobierno Central. La escala salarial, de los demás funcionarios de alto nivel incluyendo a los jefes, subjefes e inspectores generales de los estamentos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; de los organismos autónomos y descentralizados, instituidos por leyes y demás funcionarios de sus dependencias jerárquicas, serán establecidos por reglamento que al efecto dicte el Presidente de la República a propuesta del Ministerio de Administración Pública.

**Párrafo.-** En el caso de los organismos autónomos y descentralizados del Estado de naturaleza financiera, así como de los que tienen a su cargo la supervisión y regulación de actividades económicas de interés general, la escala salarial será establecida por resolución que dicte la autoridad competente, en coordinación con el Ministerio de Administración Pública, según el régimen propio establecido en la ley que lo haya instituido, respetando siempre los principios y reglas establecidas en la presente Ley. La entrada en vigencia de estas escalas salariales estará sujeta a la aprobación del Presidente de la República, previa opinión del Ministerio de Administración Pública.

**Artículo 12.-** Escala de remuneraciones. La escala de remuneración de salario bruto máximo para los presidentes de los poderes y entes constitucionales con régimen propio del sector público dominicano, es la siguiente:

- 1) Presidente (a) de la República, hasta cuatrocientos cincuenta mil pesos (RD\$450,000);
  - a. Presidente (a) del Senado, Presidente (a) de la Cámara de Diputados, Presidente (a) de la Suprema Corte de Justicia y el

- Presidente (a) del Tribunal Constitucional, hasta cuatrocientos mil pesos (RD\$400,000.00);
- 2) Vicepresidente (a) de la República, hasta cuatrocientos mil pesos (RD\$400,000.00);
  - 3) Presidente (a) del Tribunal Superior Electoral, Presidente (a) de la Junta Central Electoral, hasta trescientos setenta y cinco mil pesos (RD\$375,000.00);
  - 4) Presidente (a) de la Cámara de Cuentas, hasta trescientos cincuenta mil pesos (RD\$350,000.00);
  - 5) Los (as) Ministros (as), el o la Procurador (a) General de la República, el Consultor (a) Jurídico (a) del Poder Ejecutivo, el Contralor de la República, hasta trescientos mil pesos (RD\$300,000.00);
  - 6) El Defensor del Pueblo, hasta doscientos cincuenta mil pesos (RD\$250,000.00).

**Artículo 13.-** Escala salarial de los poderes, órganos y entes constitucionales del Estado. La Escala Salarial que regirá para los Senadores y Diputados; los Jueces de la Suprema Corte de Justicia y demás jueces del Poder Judicial; los jueces del Tribunal Constitucional; los jueces del Tribunal Superior Electoral; los integrantes del Ministerio Público; los miembros titulares de la Junta Central Electoral; los titulares de la Cámara de Cuentas, el Defensor del Pueblo y sus adjuntos; Banco Central de la República Dominicana; los Miembros de la Junta Monetaria; así como los servidores públicos dependientes de cada uno de estos órganos y entes de rango constitucional, será establecida por resolución que dicte la autoridad competente, según el régimen propio establecido en la Constitución, ley o reglamento que lo rige, la que deberá respetar en todo caso los principios y reglas establecidas en la presente Ley.

**Párrafo.-** Las resoluciones de regulación y escala salarial que dicten los poderes, entidades y órganos del Estado establecidos en este artículo, podrá tomar como referencia el reglamento salarial que al efecto dicte el Presidente de la República para los entes y órganos dependientes del Poder Ejecutivo.

**Artículo 14.-** Regulación salarial de empresas del Estado. La regulación salarial para los directivos, administradores, funcionarios o empleados de las empresas cuyo capital social pertenezca al menos en un

setenta y cinco (75%) por ciento al Estado o a los organismos autónomos y descentralizados del Estado instituidos por leyes, será dispuesto por resolución del consejo directivo o autoridad competente de que se trate, en coordinación con el ministro de su dependencia o adscripción y el Ministerio de la Administración Pública, y su entrada en vigencia estará sujeta a la previa aprobación del Presidente de la República.

**Artículo 15.-** Régimen salarial de los ayuntamientos. Para el diseño del régimen salarial y elaboración de la escala salarial de los ayuntamientos del Distrito Nacional, de los municipios y los distritos municipales, se tomará como criterio la escala establecida por la Ley Orgánica de Administración Local, previa asesoría del Ministerio de Administración Pública.

**Párrafo.-** El salario máximo en un ayuntamiento o en una junta de distrito corresponde al del Alcalde o del Director de Distrito, respectivamente, establecido mediante ordenanza del Consejo de Regidores o Junta de Vocales, según sea el caso, bajo los criterios y principios establecidos en esta Ley, y teniendo como referencia el reglamento salarial dictado por el Presidente de la República para los entes y órganos dependientes del Poder Ejecutivo.

**Artículo 16.-** Incentivos. El Ministerio de Administración Pública queda facultado para establecer los programas de incentivos que considere pertinentes en los entes y órganos dependientes o vinculados al Poder Ejecutivo, a fin de lograr un mayor nivel de fortalecimiento institucional y eficacia en el cumplimiento de sus cometidos.

**Párrafo.-** Los incentivos estarán vinculados a los principios fundamentales de gestión por resultados establecidos en los Planes Operativos Anuales y Estratégicos Institucionales que se reflejen en el Presupuesto General del Estado para el sector público, de acuerdo con los criterios de méritos y características de la prestación del servicio previstos en el artículo 144 de la Constitución de la República.

**Artículo 17.-** Revisión de escala salarial bianual. El Ministerio de la Administración Pública, queda facultado para revisar cada dos años y actualizar, si procede, las escalas salariales establecidas de los entes y órganos dependientes o vinculados al Poder Ejecutivo, y presentar al Presidente de la República, una propuesta de ajuste salarial, tomando en

cuenta para su indexación la tasa de inflación correspondiente publicada por el Banco Central.

**Párrafo.-** El Senado de la República, la Cámara de Diputados, el Poder Judicial, y los demás órganos y entes de origen constitucional, así como los entes que conforman la Administración local, revisarán y actualizarán los salarios de sus funcionarios y empleados, observando lo estipulado en este artículo y las escalas establecidas por el Ministerio de Administración Pública.

**Artículo 18.-** Integridad del salario. Sobre los sueldos o salarios de los funcionarios y empleados sujetos al ámbito de aplicación de esta ley no pueden efectuarse más descuentos que los previstos en las leyes, los autorizados por ellos mismos para actividades cooperativistas o lo dispuesto por sentencia dictada por los tribunales de la República.

**Artículo 19.-** Inembargabilidad del salario. En ningún caso pueden ser objeto de embargo los salarios devengados por los funcionarios y empleados públicos, salvo en los casos establecidos en las leyes.

## **CAPÍTULO V DE LAS CARGAS SALARIALES INDIRECTAS**

**Artículo 20.-** Prestaciones sociales o indirectas. Los cargos de alto nivel contemplados en la Ley de Función Pública, así como los titulares de los poderes del Estado, órganos y entes de origen constitucional, disfrutarán de las siguientes prestaciones o beneficios indirectos o colaterales:

- 1) Servicios de comunicación móvil;
- 2) Vehículo oficial;
- 3) Combustible;
- 4) Chofer, mientras se encuentre en el ejercicio de sus funciones;
- 5) Cobertura de los gastos en que incurran en caso de desplazamiento oficial, incluyendo boletos aéreos, conforme lo establezcan de manera conjunta, el Ministerio de Administración Pública y la Contraloría General de la República;
- 6) Seguro de salud y seguro de vida;

- 7) Seguridad personal;
- 8) Otros que establezca el Presidente de la República mediante reglamento.

**Artículo 21.-** Gastos de representación. Atendiendo a los requerimientos y responsabilidades propias del cargo, los funcionarios referidos en el artículo anterior tendrán derecho a gastos de representación mensual, por un monto máximo de hasta el quince por ciento (15%) de su salario o sueldo base. Esta limitación no aplica para los puestos de Presidente y Vicepresidente de la República, Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, así como a los Presidentes de la Suprema Corte de Justicia, Tribunal Constitucional, Tribunal Superior Electoral, Cámara de Cuentas y la Junta Central Electoral.

**Párrafo.-** Los gastos de representación en ningún caso tienen carácter salarial y por tanto sólo debe disponerse de los mismos para actividades relacionadas con el cargo.

**Artículo 22.-** Asignación de combustible. Los cargos de alto nivel contemplados en la Ley de Función Pública, así como los titulares de los poderes del Estado, órganos y entes de origen constitucional, tendrán asignado un monto de hasta el diez por ciento (10%) del salario, destinado para combustible. Esta limitación no aplica para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República.

**Artículo 23.-** Beneficios a funcionarios de otros estamentos estatales. El Senado de la República, la Cámara de Diputados, el Poder Judicial y los demás órganos y entes de origen constitucional, dispondrán mediante reglamento interno, según la clasificación de los cargos, los funcionarios o empleados que recibirán las prestaciones o beneficios indirectos o colaterales establecidos en el artículo 20 de esta ley, así como los gastos de representación y combustibles no pudiendo exceder nunca los porcentajes establecidos en esta normativa para esos fines.

## **CAPÍTULO VI DE LAS INCOMPATIBILIDADES Y PROHIBICIONES**

**Artículo 24.-** Principios de incompatibilidad y conflictos de intereses. Se establecen como principios básicos de incompatibilidades y conflictos de intereses vinculados a las disposiciones de la presente ley los siguientes:

- a) Los funcionarios públicos no podrán percibir ninguna remuneración con cargo del Estado, distinta a la propia de su puesto de trabajo;  
y
- b) No podrán ejercer otras funciones que conlleven el pago de prestaciones o remuneraciones provenientes de otras fuentes, excepto las docentes.

**Artículo 25.-** Prohibiciones de carácter ético. Sin menoscabo de las disposiciones de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones del Sector Público u otra disposición al respecto, a todos los funcionarios sujetos a la presente ley les está prohibido:

Tener participación en empresas que tengan convenios o contratos de cualquier naturaleza con el sector público, así como con empresas subcontratistas de estas o que perciban ayudas públicas;

- a) Utilizar su cargo para obtener ventajas, beneficios o privilegios que no estén permitidos por la ley, de manera directa o indirecta, para él, algún miembro de su familia o cualquier otra persona, negocio o entidad;
- b) Solicitar o aceptar, además del sueldo a que tiene derecho por su cargo, algún bien de valor económico como pago, retribución o gratificación por realizar los deberes y responsabilidades inherentes a su cargo;
- c) Ser parte o tener algún interés en las ganancias o beneficios producto de un contrato con cualquier institución pública o privada;
- d) Obtener préstamos y contraer obligaciones con personas naturales o jurídicas con las cuales se tengan relaciones oficiales en razón del cargo público que desempeñan;
- e) Utilizar en su provecho o de terceros, los bienes, equipo, valores y materiales del Estado, sobre todo aquéllos que están bajo su responsabilidad;
- f) Promover y propiciar el nepotismo en las oficinas del Estado de acuerdo a lo establecido en la Ley de Función Pública;
- g) Percibir salario por labores ejecutadas después del vencimiento del período de prueba que le haya sido señalado, a menos que sea declarado empleado regular o nombrado de conformidad con

las normas de la Ley de Función Pública y su Reglamento de Aplicación.

**Artículo 26.-** Prohibición de beneficios por gestión. Queda prohibida la concesión de beneficios e incentivos a todo funcionario o empleado público sujeto al ámbito de aplicación de esta Ley, por resultados de gestiones administrativas que se encuentren dentro del ámbito de su competencia.

**Artículo 27.-** Remuneraciones especiales. Los cargos del sector público dentro de cuyas funciones esté las de presidir o formar parte de algún Consejo, junta, comisiones, órganos decisorios, asesores o consultivos, no requieren remuneración especial adicional, incentivos o gastos de representación accesorios o diferentes a los prescritos en esta ley. Queda expresamente prohibida la recepción de pago de cualquier índole por el desempeño de estas funciones.

**Artículo 28.-** Reprogramaciones con fines de aumento salarial. Queda prohibido realizar reprogramaciones tendentes a aumentos salariales aislados.

**Artículo 29.-** Modificaciones salariales. Para los efectos de esta ley queda prohibida la modificación de salarios una vez determinadas las escalas para cada sector o agregado institucional.

**Artículo 30.-** Tarjetas de crédito. Queda prohibida la asignación y el uso de tarjetas de crédito a los funcionarios de alto nivel establecidos en esta ley, con excepción de los puestos correspondientes al Presidente y Vice-Presidente de la República, Presidentes de las Cámaras Legislativas, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, y los titulares de órganos y entes de origen constitucional.

**Artículo 31.-** Suspensión de pensión o jubilación. Sin desmedro de lo establecido en el Sistema de Pensiones de la República Dominicana, cuando un pensionado o jubilado vuelva a desempeñar funciones remuneradas en entes y órganos del Estado, se le suspenderá el derecho de la pensión durante el tiempo en que preste servicios.

## CAPÍTULO VII DE LAS SANCIONES

**Artículo 32.-** Sanción por incompatibilidades. Los funcionarios que incumplan las incompatibilidades y prohibiciones establecidas en esta ley,

así como aquellos que den un mal uso a los gastos de representación asignados, serán sancionados con la pena de inhabilitación para el desempeño de funciones públicas hasta por un período de cinco (5) años. En el caso de mal uso de los gastos de representación, se dispondrá además, el reintegro del duplo de la cantidad malversada.

**Párrafo.-** A los fines del juicio político establecido en la Constitución, se considerará falta grave la violación de las prohibiciones establecidas en esta ley.

**Artículo 33.-** Sanción por omisión salario 13. Se sancionará al titular del órgano que no presupueste las asignaciones correspondientes, relativas a las previsiones presupuestarias para el otorgamiento del salario 13, con una multa equivalente a tres (3) veces su salario mensual, sin perjuicio de otras medidas que pueda tomar el Presidente de la República.

## **CAPÍTULO VIII DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 34.-** Supervisión. El Ministerio de Administración Pública es el órgano competente para la supervisión de la aplicación de esta ley en los entes y órganos dependientes o vinculados al Poder Ejecutivo.

**Artículo 35.-** Obligatoriedad de un sistema de información. Todo órgano o entidad contemplado en el ámbito de aplicación de esta ley debe poner a disposición del Sistema de Administración de Servidores Públicos del Ministerio de Administración Pública, información sobre los funcionarios y empleados que lo integran a fin de obtener un conocimiento real y actualizado de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos existentes y previsibles en el futuro para la adecuada gestión del capital humano.

**Párrafo.-** El Ministerio de Administración Pública, en calidad de órgano rector del sistema remunerativo publicará cada tres meses las estadísticas sobre personal, como garantía de la transparencia del Sistema de Recursos Humanos del Sector Público.

**Artículo 36.-** Publicación de ejecución presupuestaria. Toda institución comprendida en el ámbito de aplicación de la presente ley está obligada a publicar en su correspondiente página web, la ejecución presupuestaria mensual relativa a las nóminas presupuestadas y ejecutadas en las que se

reflejen todos los montos destinados al pago de salario, y publicar además otras remuneraciones en dinero o especie hechas a los funcionarios y empleados públicos.

**Artículo 37.-** Actualización de clasificadores presupuestarios. El Ministerio de Hacienda, como órgano rector de la conducción unificada e integral de las finanzas públicas nacionales, tiene la obligación de actualizar o crear, si fuere necesario, los clasificadores presupuestarios contentivos de los rubros expresados en el cuerpo de la presente ley, así como aquellos clasificadores que permitan especificar los valores presupuestados como ejecutados y las desviaciones respecto a las escalas salariales de los cargos y los componentes de sus remuneraciones.

**Artículo 38.-** Denuncia de faltas. Cualquier ciudadano está facultado para denunciar ante los órganos competentes, el incumplimiento de esta ley por parte de funcionarios obligados, y los órganos encargados de su vigilancia actuar en consecuencia con la denuncia realizada.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**Primera:** Plazo para reglamentos complementarios. Dentro de los seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Ministerio de Administración Pública deberá elaborar y presentar al Poder Ejecutivo los reglamentos complementarios a esta ley.

**Segunda:** Plazo para definir escalas salariales. Dentro de los seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Ministerio de Administración Pública está en la obligación de elaborar el reglamento de escala salarial e incentivos para los entes y órganos dependientes o vinculados al Poder Ejecutivo, el cual será dictado por el Presidente de la República.

**Tercera:** Revisión de Escalas Salariales. El Ministerio de la Administración Pública realizará un estudio de la dotación del personal, la escala salarial y de remuneraciones del cuerpo diplomático y presentar las propuestas respectivas en un plazo de hasta diez (10) meses luego de promulgada la presente ley. Así mismo, se ordena al Ministerio de Administración Pública el estudio de los salarios de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, y la presentación de una propuesta que elimine las

distorciones existentes en un plazo no mayor a diez (10) meses a partir de la promulgación de la presente ley.

**Cuarta:** Plazo de adecuación de entes del Estado. El Senado de la República, la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia, y los demás órganos y entes de origen constitucional, tienen un plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigencia de esta ley, para la revisión, adecuación y actualización de su régimen de remuneración interno, según los parámetros establecidos en esta ley.

**Quinta:** Entrega de Tarjetas de Crédito. A partir de la entrada en vigencia de esta ley, todos los funcionarios contemplados en su ámbito de aplicación entregarán sus tarjetas de crédito a la Contraloría General de la República en un plazo de diez (10) días, a los fines de su cancelación. En caso de incumplimiento, el Contralor General de la República procederá sin demora a realizar la cancelación de las mismas.

**Sexta:** Inequidad salarial. El Ministerio de Administración Pública en coordinación con los entes y órganos dependientes o vinculados con el Poder Ejecutivo, realizará, en un plazo no mayor de 3 meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley, un levantamiento del personal y de sus retribuciones reales, a fin de establecer mecanismos que garanticen la equidad salarial institucional.

**Séptima:** Salarios de altos cargos no incluidos. Los salarios de los demás funcionarios de altos cargos que no estén previstos en la presente ley, serán establecidos transitoriamente por el Presidente de la República hasta tanto se aprueben, a propuesta del Ministerio de Administración Pública, los salarios definitivos de estos cargos, pudiendo éstos ser menores o mayores a los que se fijen temporalmente.

**Octava:** Las disposiciones de esta ley en lo que respecta al Banco Central de la República Dominicana, entrarán en vigencia de inmediato, con excepción de la escala salarial, la cual será revisada después de cumplido el 2do. año de promulgación de la presente ley.

## DISPOSICIONES FINALES

**Primera:** Derogaciones. Esta Ley deroga toda Ley, Decreto o Resolución que le sea contraria.

**Segunda:** Entrada en vigencia. Esta ley entra en vigencia a partir de su promulgación y publicación según lo establecido en la Constitución de

la República y transcurridos los plazos fijados en el Código Civil de la República Dominicana.

**DADA** en la Sala de Sesiones del Senado, Palacio del Congreso Nacional, en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, a los nueve (09) días del mes de agosto del año dos mil trece; años 169° de la Independencia y 149° de la Restauración.

**CRISTINA ALTAGRACIA LIZARDO MÉZQUITA**

Vicepresidenta en Funciones

**RUBÉN DARÍO CRUZ UBIERA**

Secretario

**AMARILIS SANTANA CEDANO**

Secretaria Ad-Hoc