Plan General de Reforma y Modernización de la Administración Pública

Presentación

Al observar los niveles de pobreza estructural y los indicadores en aspectos como equidad, educación, salud y seguridad ciudadana, no se puede concluir otra cosa que la democracia dominicana acumula una gran deuda social como resultado efectivo de décadas de políticas económicas y sociales desafortunadas, concebidas y gestionadas de espalda al interés ciudadano.

Si bien estos resultados son evidentes, su causa no lo es tanto, tradicionalmente hemos buscado sus razones en el modelo económico que promueve la acumulación de la riqueza y que resulta incapaz de redistribuir resultados de manera equilibrada.

Si bien esto es cierto, no es suficiente para explicar nuestra incapacidad histórica para generar desarrollo con equidad. Esta situación es el resultado de un sistema de problemas que se suman y se potencian entre ellos, en cuyo contexto, el modelo económico es solo un factor.

Al analizar las características que diferencian los países con mayor desarrollo de los que aún no alcanzan niveles básicos para garantizar la vida digna de sus ciudadanos, indefectiblemente encontramos la constante "institucionalidad" como una determinante fundamental.

La institucionalidad no es solo el ingrediente esencial para generar condiciones de desarrollo, es también la condición indispensable para su sostenimiento en el tiempo, es la piedra angular que le permite a una sociedad enfrentar con éxito los desafíos que el mundo globalizado le plantea como las amenazas ambientales, sanitarias, económicas, políticas y sociales.

La institucionalidad es lo que garantiza derechos a la ciudadanía, horizonte a los emprendedores, seguridad jurídica a los actores económicos, en fin, la institucionalidad sana es el escenario propicio para que todos los motores del desarrollo se activen y creen las condiciones para una vida digna.

Por todo lo dicho, la RD tiene como su principal desafío afrontar con

valentía y decisión el proyecto de construir una nueva institucionalidad pública que se caracterice por su legalidad, transparencia, racionalidad y efectividad.

Este Plan General de Reforma de la Administración Pública, tiene el propósito de sentar las bases para el fortalecimiento de la institucionalidad dominicana y asegurar que ella se ajuste a los estándares regionales más avanzados, para que los actores sociales y económicos puedan programar y actuar en un escenario predecible y para que el ciudadano dominicano pueda recuperar la confianza en su Administración.

Como se podrá comprobar, se trata de un plan ambicioso, con múltiples focos, pero coherente y realizable en el plazo previsto, que ha sido socializado con la sociedad civil, académica, los organismos internacionales acreditados en la RD y los órganos públicos vinculados con su alcance.

Este plan se inspira en el ordenamiento jurídico vigente tanto constitucional como adjetivo y en el compromiso de las autoridades que en estos momentos conduce los destinos de la nación.

Lic. Darío Castillo Lugo
Ministro Administración Pública

Contenido

Presentación 2
Introducción 6
Justificación de la Iniciativa 8
Antecedentes del Plan de Reforma y Modernización de la Administración Pública 10
Base Legal que sustenta el Plan General de Reforma y Modernización de la Administración Pública 13
Impacto esperado 14
Objetivo general del Plan de Reforma y Modernización de la AP 15
Objetivos específicos del Plan de Reforma y Modernización de la AP 15
Componentes del Plan de Reforma y Modernización de la AP. 16
1. Reformas normativas generales de la Administración Pública 16
2. Reestructuración de la Administración Pública Central 17
3. Reformas sectoriales priorizadas 18
4. Mejora de sistemas transversales y de apoyo 19
5. Reforma del Sistema de Gestión de Recursos Humanos 20
6. Transformación Digital e Innovación 21
7. Reforma Municipal 22
Gobernabilidad del Proceso 22
Comisión de Reforma y Modernización de la Administración Pública 23
Observatorio de la Reforma 23
Mesa de Acompañamiento Internacional 23
Secretaría Técnica 23
Sectores, órganos y entes involucrados 23
Estrategia de implementación 23
Olas de reforma y modernización 25
Socialización Permanente 26
Gestión de riesgos 26
Anexos 28
1. Integración de la Comisión para la Reforma y Modernización de la Administración Pública 28
2. Integración de la Mesa Internacional de Acompañamiento a la Reforma y Modernización de la Administración Pública 28
3. Integración del Observatorio de la Reforma 28
4. Base Legal que sustenta el PGRyM y otros referentes vinculantes 28

5. Inventario de reestructuraciones institucionales pendientes para hacer cumplir la Ley No. 247-12, Orgánica de la Administración pública, del 9 de agosto de 2012 28

6. Matriz Metas Presidenciales & Metas de Reforma..... **¡Error! Marcador no definido.**

7. Proceso para la reforma normativa de la Administración Pública 28

8. Protocolopara la aplicación del Decreto No. 422-20, que crea la Comisión de Liquidación o Disolución de Órganos del Estado 28

9. Cronograma General del PGRyM..... 28

10. Ruta de socialización del PGRyM 28

11. Estrategia de Comunicación..... 28

12. Matriz para Gestión de Riesgos 28

13. Anteproyecto Decreto Aprobación del PGRyM 28

Plan General para la Reforma y Modernización de la Administración Pública (PGRyMAP)

Introducción

La calidad democrática de una nación está íntimamente relacionada con su nivel de institucionalidad, lo cual constituye el principio axiomático fundamental en que se sustenta el reto de reformar el Estado y la Administración Pública.

Como consecuencia de esa relación dinámica, en un contexto democrático, el Estado y su aparato administrativo asisten a una permanente reconfiguración, que incrementa su capacidad para garantizar derechos y producir bienes y servicios públicos con la calidad esperada en un marco jurídico garantista.

Por tanto, la gobernabilidad democrática está determinada por la eficacia de los gobernantes para conducir ese proceso simultáneo de profundización democrática con mejora en la calidad de vida.

En ese desafío solo se logra con una participación central de ciudadanos y ciudadanas desde la concepción misma hasta la ejecución y mejora del proceso transformador.

Es así como las estrategias para lograr el desarrollo humano sostenible, las iniciativas por generar un clima que auspicie la competitividad, la innovación y el desarrollo económico, así como el fortalecimiento de la seguridad jurídica y el régimen social de derechos, todas ellas, tienen como condición clave, la necesidad de producir una institucionalidad participativa, sana y efectiva, capaz de crear el escenario apropiado para el ejercicio de una vida digna.

En ese sentido, a la República Dominicana se le presentan desafíos importantes para explotar el potencial que se alberga en la capacidad de su gente, en sus recursos naturales, en su industria, en su ubicación geográfica y por supuesto, esos retos requieren de un abordaje integral sobre la manera en que se organiza, coordina, controla y opera nuestro aparato público.

A ello se suma una creciente falta de confianza en las instituciones y un cansancio social sobre los aspectos públicos que en sí mismos constituyen una amenaza a la sostenibilidad del Estado Social de Derechos.

Nuestra constitución, es muy clara cuando expresa en su artículo 8 que "*es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas y corresponde por tanto al Estado Dominicano la responsabilidad de garantizar el acceso a bienes y servicios públicos con estándares de calidad que satisfagan las necesidades esenciales de sus ciudadanos*".

En correspondencia con ello, el tercer considerando de nuestra Ley Orgánica de la Administración Pública establece la necesidad de reorientar "*la finalidad esencial de la Administración Pública a la satisfacción del interés general, así como a la realización efectiva de los derechos de las personas, exigiendo, además, que sea una administración más transparente, más participativa, más cercana, menos arbitraria y siempre colocada al servicio del ciudadano y la ciudadana*"

Por su lado, la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END) plantea la conformación de "*Un Estado social y democrático de derecho, con instituciones que actúan con ética, transparencia y eficacia al servicio de una sociedad responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve la equidad, la gobernabilidad, la convivencia pacífica y el desarrollo nacional y local*" y en consecuencia consigna como primer Objetivo General "*la conformación de una Administración Pública eficiente, transparente y orientada a resultados*".

Para el logro de este objetivo, nuestra Administración Pública requiere definir y ejecutar acciones que le permitan contar con instituciones constituidas y organizadas en base a los criterios de necesidad, eficiencia, eficacia y economía, en este sentido, no obstante, el camino recorrido, aún quedan muchos espacios institucionales en los que se debe materializar la tarea reformadora.

Nuestra sociedad reclama que se aborden los retos pendientes en materia de su Administración Pública, iniciativas que tienen que ser encaradas con decisión, inteligencia, sentido de oportunidad y participación social.

Conteste con ello y en correspondencia con los planes y compromisos asumidos por la RD para enfrentar los retos que demanda su proceso de desarrollo, a continuación, se presenta un resumen de programa para la Reforma y Modernización de la Administración Pública en la República Dominicana (PGRyMAP).

Justificación de la Iniciativa

Hasta el surgimiento de la crisis sanitaria global como consecuencia del COVID-19, la RD era un país que reflejaba un crecimiento sostenido de su economía, no obstante, mantenía un déficit social relevante en términos de distribución del ingreso, cohesión y equidad social, calidad del valor público en aspectos como salud, educación, seguridad social y seguridad alimentaria, seguridad jurídica y calidad del gasto público, por señalar sólo algunos aspectos significativos.

Las conclusiones preliminares de un estudio basado en información del 2019, sobre el valor público, entendido como el aporte de la gestión pública al bienestar general de una nación (desarrollo humano), reflejan que, comparada como parte de Latinoamérica, es el sexto país de mayor crecimiento en desarrollo humano (25% superior), pero está en el lugar 12 de Igualdad en el ingreso (36 % inferior), con lo cual queda establecido que el crecimiento sostenido de los últimos años, no ha reducido la desigualdad, no ha contribuido en el grado esperado a incrementar la esperanzad de vida, ni ha creado en la medida esperada mejores condiciones materiales de vida para la mayoría de la población.

En materia de generación de valor público, la RD está en el lugar 11 de 15 países (por debajo del promedio de la región y mundial), siendo el cuarto país con mayor empleo público respecto de su fuerza laboral y el tercero en relación a su población, superando en un 25 % el promedio de la región.

Asimismo, ocupa el 4 lugar de la región en la ratio empleo público vs PEA y es el anteúltimo país de la región en la relación valor público-empleo público.

Algunas de las variables críticas que inciden negativamente en la calidad del gasto y del empleo se encuentran las siguientes:

- Problemas con el diseño del aparato estatal y de manera puntual de su administración pública;
- Desbalance funcional y/o cuantitativo entre las instituciones responsables de: a) Conducción política (Presidencia), b) Producción de valor para la sociedad, y c) Coordinación y desarrollo del Aparato Institucional Público;
- Gestiones multi institucionales no sinérgicas ni coordinadas por programas transversales (redundancias y duplicaciones);
- Gestiones centralizadas no justificadas (islas burocráticas);
- Falta de aplicación de indicadores de resultados y eficiencia del gasto, política salarial, entre otros;
- Incongruencia entre el tamaño de los organigramas y la planta de personal;
- Incongruencia entre funciones de apoyo respecto de las misionales; y
- Desequilibrio entre centralización-descentralización;
- Asignación de autoridad mediante manuales de organización no articulados con el presupuesto a través de macroprocesos.

El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo al abordar la reforma del Estado como componente de la estrategia de desarrollo plantea un inventario de causales que califica de "*Factores determinantes para la construcción de un Estado moderno e institucional del programa de gobierno del cambio*[1]. Entre los principales problemas identifica:

- Falta de institucionalidad, que afecta la generación de bienes y servicios de calidad;
- Los altos niveles de corrupción e impunidad;
- La calidad del gasto público e irracionalidad de la nómina reflejado en el alto nivel de gasto corriente en la administración pública, afectando la mejoría en la calidad de los servicios públicos;
- Profunda inequidad salarial, manifiesta en la amplia brecha existente entre el salario mínimo y la alta gerencia de las *instituciones.* Esta situación indica que una parte importante de los servidores públicos son pobres, pues sus salarios no cubren la canasta básica;

[1] Págs. 32, 33 Diagnóstico de Hacia un Estado Moderno, Ministerio Economía, Planificación y Desarrollo

- Falta de articulación, duplicaciones y superposición de funciones en instituciones del Estado expresado en los diferentes ámbitos del Estado, como el sector social, transporte, electricidad, el servicio de agua, entre otros;
- La desvinculación de presupuesto nacional con las necesidades del territorio;
- Desconfianza en el gobierno y sus instituciones públicas generadas por la imparcialidad; y
- La efectividad, calidad y articulación de los sistemas de control y seguimiento existentes.

Todo ello demanda una intervención efectiva del aparato público orientada a incrementar la generación de valor público, mejorar la calidad de la asignación de recursos y orientar los mismos hacia la consecución de resultados que impacten favorablemente en la calidad de vida de la ciudadanía (Ver resumen del estudio sobre valor público anexo).

Antecedentes del Plan de Reforma y Modernización de la Administración Pública

Los intentos por abordar esta problemática se remontan a la década del sesenta del siglo pasado, periodo convulso de la historia reciente que se caracteriza por la transición de la dictadura a la democracia formal.

Desde la fundación de la República hasta casi terminado el siglo XX, el aparato público fue sufriendo modificaciones, no siempre afortunadas y con frecuencia orientadas a superponer órganos a los ya existentes y consecuentemente expandir la nómina pública y dispersar el gásto administrativo. Como consecuencia de ello acumuló un gran atraso organizativo, que ya para la década final del siglo representaba un obstáculo significativo al desarrollo económico y social del país.

En 1996 se crea la Comisión Presidencia para la Reforma y Modernización del Estado (COPRyME) con el mandato de estructurar un programa integral de reforma del Estado.

El mayor aporte de esta iniciativa fue la formulación mediante procesos participativos, de importantes reformas en materia constitucional, electoral, del sistema de partidos, de participación social y gestión municipal entre otras, en cuyo alcance se incluyó la reforma y modernización de la Administración Pública Central.

Algunos avances significativos de ese periodo lo han sido las reformas generales y sectoriales, tales como:

- Modernización de la Presidencia de la República.
- Actualización del marco jurídico de la gestión financiera (contabilidad, tesorería, presupuesto, control interno y otras), tributaria y arancelaria.
- Formulación de un anteproyecto de Ley General de Administración Pública
- Impulso de la modernización de algunos sectores claves como telecomunicaciones, energía, inversión extranjera y otros.

En el año 2000 la COPRyME es transformada en el Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE), entidad que promueve una propuesta de reorganización creando gabinetes de coordinación y por primera vez retomando la figura del ministerio.

Durante este período se crean las Secretarías de Cultura y de Medioambiente, se aprueba la ley general de salud y la ley de seguridad social y se plantea una reforma integral de la Administración Pública con énfasis en:

- Fortalecimiento gabinetes de coordinación
- Creación de ministerios
- Fortalecimiento de los niveles superiores de coordinación
- Reorganización del nivel de Secretarías de Estado
- Fusionar competencias duplicadas
- Reagrupar competencias dispersas
- Desconcentración y regionalización de la Función Pública
- Implementar la automatización e integración funcional de la administración con la ayuda de la tecnología informática.

El principal aporte de este período es la subdivisión del distrito nacional en municipios y la creación de la provincia de Santo Domingo.

Para el periodo 2004-2009, el CONARE se plantea una nueva propuesta de reforma de la macroestructura, esta vez plantea el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación y la necesidad de bajar el nivel de centralización que se mantenía en la Presidencia de la República.

Resultado de estos esfuerzos surge la Ley General de la Administración Pública que establece los principios y criterios para su reorganización general.

Más adelante retoma la propuesta de reducción y redefinición de los ministerios, elaborada por el equipo interinstitucional Pro-Reforma/ONAP/CONARE en el 2008, y remitida a la Presidencia

En el 2016 el MAP presenta una propuesta fundamentada en las disposiciones de la Ley Orgánica de Administración Pública aplicables a todos los entes y órganos que conforman la Administración Pública bajo dependencia del Poder Ejecutivo y se plantea ..." *propuestas de reubicación y supresión de órganos y entes de la macroestructura del Poder Ejecutivo, manteniendo todos los ministerios actuales*".

Asimismo aborda una clasificación de los organismos en base a los criterios ya previstos en la Ley Orgánica de Administración Pública, Núm. 247-12.

La propuesta contiene resume su alcance en lass siguientes matrices:

- Matriz Reubicación o Supresión de Órganos
- Matriz de Adscripción o Supresión de los Entes
- Matriz Análisis del Sector Transporte
- Matriz Análisis Órganos Policiales

En este contexto, el MAP realizó los días 14, 15 y 16 de febrero de 2018 el Seminario Internacional sobre la Reforma a la Macroestructura del Poder Ejecutivo, para lo cual convocó a la comunidad internacional, a la sociedad civil dominicana, al empresariado, sindicatos y organizaciones políticas nacionales para que, con el apoyo de especialistas y la comunidad cooperante, durante dos días debatieran los principales aspectos asociados al tema y surgen conclusiones e indicaciones sobre los cursos de acción a seguir.

Con esta iniciativa el MAP coloca de nuevo el tema en la agenda nacional y persigue incrementar los niveles de eficiencia, eficacia, calidad de los servicios, calidad y transparencia del gasto de la gestión pública dominicana y se centra en la racionalización de la estructura administrativa en el marco del proceso de reforma y modernización de la Administración Pública.

Como consecuencia de este diálogo, el MAP estructuró un programa de reformas sectoriales en sectores priorizados, que permitió avanzar en la identificación de oportunidades de mejora, la profundización del diálogo con los grupos de interés en cada sector, la instalación de mesas de coordinación y el avance en las respectivas agendas sectoriales.

Base Legal que sustenta el Plan General de Reforma y Modernización de la Administración Pública

El PGRyMAP se sustenta en Constitución Política de la República Dominicana, que expresa en el ya citado artículo 8.

Asimismo, en su artículo 138, que establece lo siguiente: "*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*".

Nuestra Ley orgánica de la Administración Pública (No. 247-12) considera que la consecución del "*Estado dominicano como Social y Democrático de Derecho, conlleva a una transformación de la relación Estado-Sociedad que reorienta la finalidad esencial de la Administración Pública a la satisfacción del interés general, así como a la realización efectiva de los derechos de las personas, exigiendo, además, que sea una administración más transparente, más participativa, más cercana, menos arbitraria y siempre colocada al servicio del ciudadano y la ciudadana*"

Y continúa en su artículo 12 estableciendo los principios que regirán la organización de nuestra Administración Pública, entre los cuales destacan: principio de coordinación y colaboración; principio de funcionamiento planificado, evaluaci6n del desempeño y de los resultados; principio de eficacia de la actividad administrativa; principio de racionalidad; principio de rendición de cuenta y principio de transparencia, entre otros.

La ley 01-12 sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END), plantea la conformación de: "*Un Estado social y democrático de derecho, con instituciones que actúan con ética, transparencia y eficacia al servicio de una sociedad responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve la equidad, la gobernabilidad, la convivencia pacífica y el desarrollo nacional y local.*"

Y consigna como primer Objetivo General "*la conformación de una Administración Pública eficiente, transparente y orientada a resultados*".

Por tanto, es nuestro propio marco jurídico el que ordena un proceso de adecuación de nuestra Administración Pública para que la misma se convierta en un instrumento efectivo para garantizar los derechos ciudadanos.

En ese sentido, a continuación, se listan las principales referencias jurídicas del Plan General de Reforma y Modernización de la Administración Pública:

- Constitución de la República Dominicana, del 26 de enero de 2010;
- Ley No. 200-04 de Libre Acceso a la Información Pública, del 28 de julio de 2004;
- Ley No 423-06, Orgánica de Presupuesto del Sector Público, del 17 de noviembre de 2006;
- Ley No. 498-06, de Planificación e Inversión Pública, del 28 de diciembre de 2006;
- Ley No. 5-07, que establece el Sistema Nacional de Administración Financiera del Estado, del 8 de enero de 2007;
- Ley No. 10-07, que establece el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República, del 8 de enero de 2007;
- Ley No.176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, del 17 de julio de 2007;
- Ley No. 41-08, sobre Función Pública, del 16 de enero de 2008;
- Ley No. 01-12, de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, del 25 de enero de 2012;
- Ley No. 247-12, Orgánica de la Administración pública, del 9 de agosto de 2012; y
- Ley No. 107-13, sobre Derechos de las Personas en su Relación con la Administración Pública y de Procedimientos Administrativos, del 08 de agosto de 2013.

Impacto esperado

La reforma y modernización de la Administración Pública debe operar como estrategia facilitadora de cambios para mejorar los siguientes aspectos fundamentales:

- Fortalecer la institucionalidad y el Estado Social de Derechos en la RD;

- Potenciar las capacidades de diseño e implementación de las políticas públicas (END-ODS-MP);
- Mejorar los sistemas, la cultura y los instrumentos de gestión pública;
- Incrementar eficacia del gasto público;
- Aumentar la calidad y eficiencia de la producción de bienes y servicios públicos (valor público); y
- Mejorar sustancialmente la relación Estado-Sociedad, incrementando la confianza ciudadana en la gestión pública.

En ese sentido, el programa se plantea establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo del impacto de la iniciativa en la generación de valor público, mediante la aplicación de una metodología madura ya probada en la región.

Objetivo general del Plan General de Reforma y Modernización de la AP

- Fortalecer la institucionalidad de la Administración Pública dominicana, para incrementar su capacidad de generar valor público, garantizar acceso a derechos e impactar positivamente en la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas.

Objetivos específicos del Plan General de Reforma y Modernización de la AP

- Fortalecer el marco normativo administrativo mediante la revisión, actualización y consolidación de las normas generales y complementarias, así como con la formulación de las disposiciones faltantes.

- Racionalizar la estructura del Poder Ejecutivo mediante la identificación de vacíos, duplicidades, superposiciones y conflictos de competencia y la implementación de las medidas legales y administrativas requeridas.

- Fortalecer la interoperabilidad, racionalidad y eficiencia de los sistemas comunes a la gestión pública.

- Incrementar el nivel de profesionalización de la función pública mediante la modernización de políticas, normas e instrumentos de gestión humana.

- Promover la trasformación digital de la Administración Pública, mediante la implementación de un programa de innovación, gobierno abierto, simplificación de trámites y facilitación de acceso a derechos y servicios públicos.

- Apoyar la transferencia controlada, ordenada y efectiva de competencias desde el nivel central hacia los niveles desconcentrados, descentralizados y autónomos del Estado, mediante el fortalecimiento de la gestión municipal y otros órganos cercanos al ciudadano.

- Estimular la sinergia con otras iniciativas de reforma fuera del ámbito del Poder Ejecutivo, que tiendan articular, fortalecer y perfeccionar el Estado de Derechos en la RD.

Componentes del Plan General de Reforma y Modernización de la AP, el Plan General de Reforma y Modernización de la Administración Pública (PGRyMAP) se integra a partir de siete (7) ejes básicos, a saber:

1. **Reformas normativas generales de la Administración Pública**, este componente se propone impulsar:
    a. La actualización de normas generales vigentes;
    b. La formulación de normas generales complementarias; y
    c. La formulación de políticas, reglamentos y métodos que faciliten la instrumentación del marco normativo general.

Justificación y Alcance: con la formulación de la Constitución de 2010 (reformada en 2015) y la posterior promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública, la RD dio un significativo paso de avance hacia la modernización de su aparato administrativo, no obstante, persisten dificultades y vacíos regulatorios para convertir la Administración Pública en un factor decisivo del desarrollo nacional, a continuación, se enumeran algunos instrumentos normativos esenciales a esa causa:

a. Revisión y actualización de la Ley de Función Pública;
b. Sometimiento de la Propuesta de Ley Orgánica de Ministerios;
c. Socialización de la Propuesta de Ley General de Servicios Públicos;

d. Socialización de la Propuesta Ley de Buen Gobierno y Conflictos de Intereses en el Sector Público;
e. Socialización de la Propuesta de Ley de Participación Ciudadana en la Gestión Pública;
f. Sometimiento del Proyecto de Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa;
g. Sometimiento de la Propuesta de Reglamento de la Ley Orgánica de la Administración Pública;
h. Revisión y sometimiento de la Propuesta de Reglamento de la Ley de Salarios del Sector Público;
i. Socialización interna de la Propuesta de Reglamento de Promoción y Ascenso en la Carrera Administrativa;
j. Socialización de la Propuesta de Reglamento de la Carrera Especial Sanitaria; y
k. Formular una propuesta de Ley de responsabilidad civil o patrimonial del Estado, sus órganos, entes y funcionarios

2. **Reestructuración de la Administración Pública Central**, este componente se propone:

    a. Reorganización general de la arquitectura institucional de la Administración Pública;
    b. Eliminación, fusión, reubicación, adscripción, reubicación de órganos y entes duplicados o innecesarios;
    c. Racionalización de estructuras existentes;
    d. Reubicación de personal hacia áreas de mayor valor público; y
    e. Liquidación o transferencia de patrimonio público de órganos intervenidos

Justificación y Alcance, la estructura del gobierno central no refleja plenamente el espíritu y los criterios establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública, particularmente los asociados a la racionalidad, jerarquía, unicidad, planificación y coordinación, en ese sentido es inminente que la misma sea objeto de un abordaje integral que, con un enfoque sectorial, rediseñe su arquitectura organizacional para:

a. Potenciar las capacidades de diseño e implementación de las políticas públicas;

b. Mejorar los sistemas, la cultura y los instrumentos de gestión pública;
c. Incrementar la calidad, racionalidad y eficacia del gasto público;
d. Fortalecer la garantía de derechos constitucionales y la calidad y eficiencia de la prestación de servicios públicos;
e. Diseño y establecimiento de un modelo de gestión orientado a facilitar la consecución de las metas presidenciales, las metas sectoriales, la Estrategia Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y el ordenamiento jurídico administrativo; y
f. Fortalecimiento del sistema de información estadística.

En ese sentido se plantea un proceso de intervención orientado a la recomposición de la Administración Central mediante la eliminación, reorganización, reubicación, fusión y transformación de órganos que, conforme a criterios de racionalidad, eficiencia y eficacia, requieren cambios significativos en su arquitectura organizacional.

3. **Reformas sectoriales priorizadas**, este componente se propone:

a. La actualización normativa del sector;
b. La incorporación de mejoras en la planificación sectorial;
c. La incorporación de mejoras en la coordinación sectorial;
d. La incorporación de mejoras en la gestión de sistemas transversales;
e. La incorporación de mejoras en la eficiencia operativa (simplificación); y
f. El incremento de la calidad de bienes y servicios (valor público).

Justificación y Alcance del Componente, las políticas sociales, la estabilidad económica y la sostenibilidad de la paz en la RD, demandan el incremento de la eficiencia de algunos sectores esenciales para la vida republicana.

En este sentido, además de los sectores que ya vienen trabajando en el proceso de reformas sectoriales (APS, Agricultura, Seguridad Ciudadana, Industria y Comercio y Protección Social), se sugiere integrar otros sectores sobre los cuales presentan un gran potencial para la incorporación de mejoras, a saber:

a. Vivienda, infraestructura y urbanismo;
b. Trabajo y Seguridad social;

c. Salud;
d. Educación;
e. Medioambiente; y
f. Energía y Minas.

Para el abordaje de las reformas sectoriales se seguirá aplicando la metodología de trabajo perfeccionada durante la fase anterior, esto es, estructuración de mesas sectoriales, consulta en integración de los grupos de interés, diagnóstico sectorial participativo, formulación-actualización del plan sectorial y agenda de reforma sectorial, ajustes en planes estratégicos y operativos institucionales, gestión, control y monitoreo de agenda de reforma, rendición de cuentas y comunicación continua.

4. **Mejora de sistemas transversales y de apoyo**, este componente se propone:
    a. Apoyar la interoperabilidad de los sistemas informáticos comunes a la gestión pública;
    b. Impulsar la mejora de los sistemas comunes;
    c. Impulsar la eficiencia y la transparencia en la gestión; y
    d. Mejorar el índice de valor público mediante la simplificación de la gestión administrativa.

Justificación del componente y alcance, a propósito de mejorar la gestión, no solo de los aspectos sustantivos de cada sector, sino también de los procesos de apoyo indispensables a su buen funcionamiento se ha contemplado que esos sectores priorizados puedan avanzar hacia la integración y mejora de sistemas transversales y comunes a la gestión pública, a saber:

a. Formulación, Evaluación y Monitoreo de Planes y Proyectos;
b. Gestión del Desarrollo Institucional y Despliegue Territorial;
c. Gestión de Calidad;
d. Gestión de Igualdad de Género;
e. Gestión de la Información y las Estadísticas Sectoriales;
f. Gestión Administrativa y Financiera;
g. Gestión del Talento Humano, Profesionalización y Equidad Salarial;
h. Gestión de la Comunicación;
i. Gestión de la Innovación; y
j. Medición y Monitoreo de la Gestión Pública.

Para ello se plantea la conformación de un equipo con representantes de los órganos rectores en cada tema y la coordinación del MAP. Este equipo será responsable de identificar y analizar las oportunidades de mejora, interoperabilidad e integración, así como de coordinar su ejecución.

5. **Reforma del Sistema de Gestión de Recursos Humanos**, este componente se propone:

    a. Racionalizar el sistema de gestión de recursos humanos;
    b. Fortalecer e universalizar la plataforma automatizada de apoyo a la gestión humana;
    c. Impulsar el servicio civil y los sistemas de carrera; y
    d. Impulsar el proceso de profesionalización de la Función Pública.

Justificación y Alcance del Componente, con el propósito de actualizar sus fundamentos, actualizar sus procesos e instrumentos y asegurar un escenario favorable a la profesionalización y efectividad de la función pública en todos sus ámbitos, se ha planteado un programa de modernización de nuestro sistema de gestión humana, que contempla:

a) Racionalizar el sistema de gestión de recursos humanos mediante la estandarización de políticas, procesos, puestos y salarios en la Administración Pública Central, atendiendo al ciclo integrado de gestión humana.
b) Fortalecer e universalizar la plataforma automatizada de apoyo a la gestión humana, integrando todos los subsistemas de administración de personal y fomentando su Inter operatividad con otros sistemas comunes a la gestión pública y facilitando la medición, monitoreo y evaluación sistemática del desempeño.
c) Impulsar el servicio civil y los sistemas de carrera, favoreciendo la cohesión y la estandarización de criterios e incorporando las particularidades que apliquen a cada caso.
d) Impulsar el proceso de profesionalización de la Función Pública, promoviendo el reclutamiento de personal idóneo, respetando la meritocracia y asegurando la estabilidad, promoción y remuneración por resultados.

e) Impulsar un programa de capacitación orientado a fortalecer competencias clave en el universo laboral público, especialmente aquellas relativas a la planificación, ética, transparencia, participación social y servicio al ciudadano.
f) Fortalecer la cultura digital y el trabajo a distancia mediante la promoción, regulación y formación de los diversos grupos ocupacionales.
g) Impulsar un proceso de racionalización de la carga administrativa para privilegiar una mayor peso a las labores orientadas a generar valor público.

6. **Transformación Digital e Innovación**, este componente se propone:

    a. Eficientizar la gestión pública mediante uso de tecnologías digitales;
    b. Fortalecer los portales de los sistemas transversales y los principales sistemas de interacción con la ciudadanía;
    c. Mejorar acceso digital a servicios públicos;
    d. Fomentar las bases de datos integradas y abiertas e interoperables;
    e. Incrementar el programa de capacitación en tecnologías digitales;
    f. Impulsar normativa marco sobre simplificación burocrática;
    g. Impulsar programa de innovación digital en la prestación de servicios y en la gestión de sistemas transversales; y
    h. Impulsar una adecuación del marco jurídico vigente para fomentar la interoperabilidad, la reducción del papel, los servicios en línea, y la integridad y trazabilidad de la gestión ante lo público en entornos virtuales y sin uso de papel.

Justificación y Alcance del Componente, la disponibilidad de recursos tecnológicos con capacidad de transformar métodos y modelos de trabajo, constituye una oportunidad única en la historia de la gestión pública, para cumplir con los requerimientos del gobierno abierto, transparente y cercano al ciudadano.

a) La capacidad de la tecnología para mejorar servicios, trámites y crear espacios de innovación para resolver

problemas complejos que le impiden al Estado garantizar acceso a derechos constitucionales en forma y manera que se corresponda con las expectativas y el grado de desarrollo económico y social de la RD, debe ser explotada en todas sus posibilidades.

b) Para ello se ha concebido un programa transversal a los demás componentes de reforma, de manera que las tecnologías disponibles se conviertan en un recurso estratégico que potencie los impactos del presente Plan General de Reforma y Modernización del Estado.

7. **Reforma Municipal**, este componente se propone:

a. Revisar y actualización marco normativo municipal;
b. Fortalecer la sostenibilidad financiera de la gestión;
c. Fortalecer la participación social en la gestión del territorio;
d. Promover la trasferencia de funciones y competencias a los municipios;
e. Fortalecer institucionalmente los gobiernos locales; y
f. Promover la profesionalización de la gestión municipal.

Justificación y Alcance del Componente, el municipio entendido como el territorio que habita la gente, ha venido transformándose en una instancia determinante en la efectividad de las políticas públicas, no obstante, todavía adolece de limitaciones en su gobernanza, sostenibilidad, participación social, rendición de cuentas y calidad de sus servicios, en consecuencia, este componente abarca:

a. Actualización de Normas;
b. Fortalecimiento de la Gobernanza;
c. Sostenibilidad financiera;
d. Participación social;
e. Rendición de cuentas;
f. Fortalecimiento de la Planificación;
g. Gestión humana; y
h. Mejora en la ccalidad de servicios.

Gobernabilidad del Proceso, la reforma es un proceso político con

expresiones técnicas, jurídicas y organizacionales, por tanto, su gobernabilidad requiere la armonización de intereses y roles, sin los cuales, no es posible hacer avanzar la iniciativa, en ese sentido se propone la conformación de una estructura con las siguientes características:

Comisión de Reforma y Modernización de la Administración Pública, responsable de la conducción estratégica, la creación y mantenimiento de un ambiente favorable para la discusión, formulación, aprobación e implementación de cambios.

Observatorio de la Reforma, instancia de consulta permanente y articulación de los grupos de interés que gravitan en torno a los temas de reforma y espacio de acompañamiento y participación en el proceso de Reforma y Modernización de la Administración Pública, desde la perspectiva ciudadana.

Mesa de Acompañamiento Internacional, instancia externa de coordinación del apoyo técnico y financiero internacional conforme a los requerimientos del Plan de Reforma y las posibilidades de la cooperación.

Secretaría Técnica, órgano responsable de programar, coordinar, monitorear y apoyar la ejecución de la agenda de reforma, ejercida desde el Ministerio de Administración Pública, a través del Viceministerio de Reforma y Modernización.

Sectores, órganos y entes involucrados, responsables de identificar, formular, ejecutar y evaluar los procesos de reforma y modernización que se produzcan en su ámbito.

Estrategia de implementación

Este proceso no puede ser implementado con éxito a menos que el mismo sea albergado por un proceso participativo, que culmine con un acuerdo nacional sobre la agenda de reforma, su alcance y sus tiempos políticos. En ese sentido, se hace necesario:

a. La discusión de esta temática tiene que asociarse al modelo de

sociedad que queremos construir y consecuentemente al modelo administrativo que se corresponde con ella, por lo tanto, su abordaje no puede escapar de la política como ejercicio encaminado al bienestar común;

b. Definir una "ética de la reforma", el propósito ético es clave en la transformación del Estado y su Administración Pública, esta base debe orientar hacia qué propósitos se encamina el proceso transformador y quiénes serán sus sujetos, en consecuencia, es necesario diseñar e implementar una estrategia ética para la Administración Pública.
c. Asegurar que la experiencia internacional sea seriamente considerada como referencia indispensable, sin embargo, la construcción de nuestra institucionalidad pública, tiene que responder a nuestros valores y potencialidades como sociedad.
d. Si bien es cierto que ignorar las experiencias de otras naciones nos condena inexorablemente a repetir sus errores, también es cierto que transferir esas experiencias a nuestra realidad sin el previo, exhaustivo y riguroso análisis, nos conducen a su impertinencia e insostenibilidad;
e. Respetar nuestra propia legalidad, valga decir que tenemos la suerte de contar con una constitución que puede ser considerada como un instrumento moderno y nuestra ley orgánica complementa y precisa su alcance y propósito, ambas conforman una unidad jurídica de valor incalculable y dentro de sus límites tenemos mucho espacio para el cambio e innovación de nuestras estructuras institucionales;
f. Fortalecer el vínculo fundamental entre el estado y la ciudadanía que se expresa en nuestra capacidad de poner a disposición de la misma bienes y servicios de alto valor agregado, la Administración Pública puede y debe ser transformada en un mecanismo más efectivo y útil a ese propósito, por lo tanto, este criterio debe estar presente en todas las tareas que emprendamos de cara al surgimiento de un nuevo modelo organizativo; y
g. Garantizar la participación social en todo el ciclo reformador mediante la creación de espacios efectivos de cogestión, veeduría y acompañamiento del proceso.

Por su envergadura, significación e impactos, este proceso tomará varios

años en su implementación plena y por tanto debe estructurarse conforme al calendario institucional dominicano, aunque debe avanzar de manera continua y progresiva.

En ese contexto la reforma plantea como principales retos para la gestión del proceso:

a. La integración de un equipo central de coordinación capaz de ejecutar una estrategia participativa para legitimar las propuestas antes de su sanción administrativa o legislativa.
b. La puesta en marcha de un proceso de comunicación efectivo para edificar a todos los grupos de interés sobre los alcances, implicaciones y objetivos del proceso de reforma.
c. La convocatoria a los aliados internacionales y a las organizaciones nacionales para que acompañen al Gobierno Central en todas las fases del programa.
d. La construcción y socialización de una propuesta de arquitectura institucional para sustentar una administración más efectiva, que facilite una entrega de bienes y servicios públicos de mayor calidad; y capaz de facilitar la mejora de la planificación y la coordinación interinstitucional para facilitar el diseño e implementación de las políticas públicas.
e. La realización de ajustes en el MAP para asegurar una configuración de su estructura orgánica y funcional acorde con los ejes del Plan de Reforma, que ya han sido incorporados al Plan Estratégico (PEI) y en el Plan Operativo (POA) de cada área vinculada, establecer las métricas necesarias y asegurar su seguimiento y monitoreo.

Olas de reforma y modernización, para estimular la sinergia entre los distintos campos de reforma, se emprenderán procesos paralelos en los diferentes ámbitos, estructurados en tres grandes momentos u olas de reformas, a saber:

- Primera Ola, agosto-diciembre del 2020:
    - Realización de diagnósticos iniciales
    - Formulación de propuestas en todos los ámbitos
    - Inicio del proceso de reestructuración de órganos
- Segunda Ola, enero-diciembre 2021:
    - Diseño e inicio de la aplicación del nuevo modelo de gestión

- Formulación y socialización y de reformas al Estado y a la AP
- Avances en la materialización de reformas en sectores priorizados
- Racionalización de la arquitectura organizacional del Poder Ejecutivo

- Tercera Ola, enero2022, diciembre 2024:
  - Afianzamiento del nuevo modelo
  - Continuación de avances en reformas transversales y sectoriales
  - Avances en el conocimiento, aprobación y puesta en práctica de reformas sustantivas
  - Rendición de cuentas

Socialización Permanente

Durante los meses de octubre y noviembre de 2020, se llevó a cabo un proceso de socialización del Plan de Reforma y Modernización mediante el intercambio con órganos del Poder Ejecutivo, entidades de la sociedad civil y representantes de los organismos internacionales acreditados en la RD.

Como resultado de esos intercambios, el plan de trabajo ha incorporado nuevos elementos que fueron planteados por los participantes de los encuentros.

La divulgación y enriquecimiento del plan se considera un recurso permanente de la iniciativa, por tanto, se ha previsto la creación de un Observatorio de la Reforma como espacio para el dialogo, intercambio y rendición de cuentas de sus actividades.

Gestión de riesgos

El análisis de riesgo realizado a cada componente, refleja que las principales causas de riesgo se asocian a:

a. Baja gobernabilidad del proceso como consecuencia de una escasa compresión del valor político y estratégico de las reformas, de manera particular este elemento resulta relevante para

procesos más complejos en los cuales se requiere una voluntad general favorable.

- Para controlar este riesgo se ha diseñado un plan de comunicación y participación que promueve una relación continua y efectiva con los principales decisores y representantes de grupos de interés asociados a cada componente.

b. Desviación de los propósitos y fines de la reforma como consecuencia de una gestión deficiente de los planes y objetivos.

- Para controlar este riesgo se ha establecido un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación que será coordinado desde el Viceministerio de Reforma y Modernización del MAP. Adicionalmente se ha contemplado la estructuración de un Observatorio de la Reforma como espacio de análisis, discusión, estudio de las iniciativas y sus impactos.

c. Escasez de recursos financieros para ejecutar planes operativos, como consecuencia de la superposición de prioridades en el presupuesto público.

- Para controlar este riesgo se ha incorporado la iniciativa al plan plurianual consolidado del sector público, en el plan estratégico y el plan operativo del MAP y, de manera complementaria, se han identificado fuentes externas de financiamiento y cooperación.

Anexos:

1. Integración de la Comisión para la Reforma y Modernización de la Administración Pública
2. Integración de la Mesa Internacional de Acompañamiento a la Reforma y Modernización de la Administración Pública
3. Integración del Observatorio de la Reforma
4. Base Legal que sustenta el PGRyMAP y otros referentes vinculantes
5. Inventario de reestructuraciones institucionales pendientes para hacer cumplir la Ley No. 247-12, Orgánica de la Administración pública, del 9 de agosto de 2012
6. Proceso para la reforma normativa de la Administración Pública
7. Protocolo para la aplicación del Decreto No. 422-20, que crea la Comisión de Liquidación o Disolución de Órganos del Estado
8. Cronograma General del PGRyMAP
9. Ruta de socialización del PGRyMAP
10. Estrategia de Comunicación
11. Matriz para Gestión de Riesgos
12. Anteproyecto Decreto Aprobación del PGRyMAP

Integración del Comisión para la Reforma y Modernización de la Administración Pública

a. Ministerio de Administración Pública (presidencia)
b. Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo
c. Ministerio de Hacienda
d. Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo
e. Director Ejecutivo de la Comisión para la Reforma y Modernización de la Administración Pública

Notas:

La integración y competencias de la Comisión de Reforma y Modernización de la Administración Pública, serán establecidas mediante decreto presidencial.

El Ministerio de Administración Pública ejercerá la Secretaría Técnica de la Comisión de Reforma y Modernización de la Administración Pública a través del Viceministerio de Reforma y Modernización.

Integración de Mesa Internacional de Acompañamiento 2

a. Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)
b. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)
c. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
d. Agencia Francesa de Desarrollo (AFD)
e. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
f. Banco Mundial (BM)
g. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
h. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
i. Corporación Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ)
j. Delegación de la Unión Europea (DUE)
k. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
l. Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)
m. Organización de Estados Americanos (OEA)
n. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
o. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
p. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
q. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
r. Otros…

Nota: la Comisión de Reforma y Modernización de la Administración Pública emitirá una guía pautando el funcionamiento de la Mesa Internacional de Acompañamiento.

[2] En orden alfabético

Integración del Observatorio de la Reforma

a. Organizaciones políticas con representación en congreso
b. Organizaciones religiosas
c. Universidades y centros de pensamiento
d. ONGs especializadas
e. Fundaciones especializadas
f. Organizaciones empresariales y laborales
g. Colegios profesionales y sociedades especializadas
h. Organizaciones representativas de la sociedad civil
i. Pensadores, profesionales, investigadores vinculados a los temas de reforma
j. Otros…

Nota: la Comisión de Reforma y Modernización de la Administración Pública emitirá un reglamento pautando la integración y funcionamiento del observatorio de la Reforma.