

Avances de la reforma del servicio civil de Nicaragua

Martha Elizabeth López

Directora del Proyecto de Servicio Civil
Unidad de Coordinación para el
Programa de Reforma del Sector Público
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Fátima Reyes de Borge

Directora General
Dirección General de la Función Pública (DIGEFUP)
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1. INTRODUCCIÓN

Todo proceso de cambio en las organizaciones implica necesariamente tener en consideración el Recurso Humano con que cuenta, pues éste constituye el recurso más importante para hacer, no sólo posibles sino efectivos los cambios que se impulsan. Con esta visión el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público de Nicaragua incluyó entre sus componentes la Reforma del Servicio Civil.

La existencia del Servicio Civil en Nicaragua es una necesidad imperante, no sólo porque a nivel de la Región es el único país que carece del mismo, sino porque no es posible desarrollar un proceso de Modernización de las Instituciones Públicas sin que exista un real proceso de Modernización en la gestión de sus Recursos Humanos.

La Modernización demanda de Instituciones Públicas nuevas, capaces y eficientes, que con verdadera orientación a la ciudadanía brinden servicios de calidad; pero este cambio no se logra únicamente realizando cambios en los aspectos formales de las instituciones, es preciso cambiar también aspectos que como la cultura, los valores y los estilos de trabajo, tienen repercusiones en la eficacia y efectividad del funcionamiento de la Administración del Estado y en la prestación de los servicios propios de su responsabilidad.

En esta dirección, la implantación de un Sistema de Servicio Civil basado en el Mérito garantizará la continuidad del funcionamiento de la Administración del Estado, el desarrollo de los Programas y aplicación de las políticas públicas, para beneficio de la ciudadanía, mediante la captación, mantenimiento, desarrollo y aprovechamiento óptimo de las capacidades y experiencia de las personas integradas al servicio público. Además constituye un elemento importante para contribuir a la gobernabilidad, al crecimiento económico y el desarrollo equitativo y sostenible, pues sin el desarrollo y motivación de las y los Servidores Públicos no es posible lograrlo.

La Reforma y Modernización del Sector Público considera como uno de sus componentes centrales la implantación de un Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa basado en el Mérito, que le permita profesionalizar el empleo público de la Administración del Estado y contar con Servidores Públicos profesionales, imparciales y eficientes.

En la actualidad en Nicaragua, no se cuenta con una legislación específica que sea de aplicación para las y los Servidores Públicos y que procure una administración y gestión de los Recursos Humanos al servicio de la Administración del Estado, por lo que la implantación de un Régimen de Servicio Civil basado en criterios técnicos es una necesidad imperante

que además requiere de la debida fundamentación jurídica.

El Sistema del Servicio Civil y Carrera Administrativa contribuirá para que las Instituciones de la Administración del Estado cuenten con Sistemas Modernos y homogéneos de gerencia y administración de Recursos Humanos que propicien el desarrollo de la Carrera Administrativa facilitando a la continuidad del funcionamiento de la Administración del Estado; mediante el aprovechamiento de los conocimientos, capacidades y experiencias de los y las Servidores Públicos.

Como consecuencia de la implantación de la Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa se espera generar en la ciudadanía una imagen de estabilidad, seguridad, profesionalismo y confianza en la actuación de la Administración del Estado y del personal en el Servicio Público.

Evidentemente no se oculta que este transitar desde una organización administrativa incipiente hacia una Administración moderna y profesional, no es un proceso fácil. El tránsito requiere de un cambio cultural y de comportamientos en las formas de gestionar los asuntos públicos, tránsito lento sin duda, pero necesario en el proceso de modernización de la Administración del Estado.

Los primeros pasos ya se han dado, se ha venido trabajando en el proceso de Modernización del Servicio Civil; como resultado se han diseñado nuevos Sistemas sobre los aspectos más relevantes a tener en cuenta en la Gestión de los Recursos Humanos de la Administración del Estado, entre los que se destacan:

- La Clasificación de funciones y responsabilidades,
- Los criterios para establecer procedimientos de selección atendiendo a los requerimientos de los cargos,
- Estudios de Mercado Retributivo,
- Definición de un método para gestionar el desempeño de las y los Servidores Públicos,
- Sistema de Información que agilice la toma de decisiones,
- Lineamientos básicos para definir la naturaleza y alcances de la relación de empleo de quienes están al servicio de la Administración.

Todos estos aspectos han sido analizados y diseñados, y requieren ser puestos en práctica para continuar y llevar a su conclusión el proceso de Modernización que se ha iniciado.

2. ANTECEDENTES

En la Administración Pública, el tema de los Recursos Humanos, históricamente se ha orientado primordialmente a los aspectos relacionados con factores de orden económico: salarios, beneficios sociales a los trabajadores, cantidad de cargos, lo cual ha tenido su lógica en la problemática económica imperante en las últimas décadas en nuestro país, esto ha generado una marcada incongruencia entre la Política Salarial y la Política de Empleo.

Este enfoque sobre la administración de los recursos humanos y la falta de una instancia rectora de los RR.HH del Estado, ha tenido serias repercusiones, mismas que se han

agravado con la inamovilidad salarial de las últimas dos décadas, lo que también ha generado que cada institución maneje su propia política salarial bajo parámetros convencionales (conveniencia) teniendo como resultado una diversidad de montos salariales para una misma ocupación: anarquía salarial.

Varios intentos de transformación de esta concepción se han emprendido desde 1990, con efectos muy diversos algunos muy positivos como lograr la reducción del tamaño de las infladas nóminas de cargos en las instituciones del estado, y menos positivos como la deserción de personal altamente capacitado provocado en la aplicación de los Programas de Movilidad Laboral y por razones políticas.

De manera más específica, vale mencionar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP, a través de la Dirección General de Presupuesto, desde el Presupuesto anual de cada institución realizó en su momento acciones concretas para ordenar los Servicios Personales mediante un mejor control presupuestario.

Asimismo, y como parte de ese esfuerzo, el MHCP impulsó la Reforma del Sistema de Registro de Cargos y Trabajadores del Estado – RECTE, con la finalidad de crear una base de datos que contenga toda la información de los Recursos Humanos de la Administración Pública y que permita disponer de información cualitativa y cuantitativa con insumos para facilitar la administración de los RR.HH y en control de la ejecución presupuestaria en el Rubro de Servicios Personales. De este esfuerzo resultó un sistema de nómina que integró los diferentes procesos de nómina existente en las instituciones con utilidad tanto para los pagos de salarios, deducciones y demás, como para los registros del gasto.

Además, previo al inicio del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, se realizaron los siguientes esfuerzos:

- Diseño y ejecución del Plan de Conversión Ocupacional (PCO) y Plan de Movilidad Laboral (PML), que fueron planes de retiro voluntario, tendientes a reducir el número de trabajadores, lográndose bajar en un 12% en el gobierno central y un 23% en toda la Administración Pública.
- Modernización del Sistema de Registro de Cargos y Trabajadores del Estado (RECTE) que permitió integrar los distintos sistemas existentes en las instituciones.
- Reordenamiento Ocupacional del Sector Público Nicaragüense, orientado a organizar los cargos de acuerdo a una pirámide ocupacional en base a la calificación y experiencia.
- Creación de la Dirección General de Función Pública dentro de la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En 1995, el Gobierno de Nicaragua, suscribió un Convenio de Crédito (IDC.2690-Ni) con la Asociación de Desarrollo Institucional del Banco Mundial, que entre sus componentes contempla el “Programa de la Reforma del Servicio Civil”; Lo que en la práctica representa una primera etapa de lo que localmente hemos identificado como “Proyecto de Reforma y Modernización del Servicio Civil”.

Esta primera etapa se desarrolló durante los años de 1996 a 1998, desde la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; contando con el financiamiento del Banco Mundial a través del Proyecto de Desarrollo Institucional –

Convenio de Crédito IDC-2690, y con el apoyo técnico de la Consultoría Internacional CINCORP HAY.

En este período se desarrolló un proceso de transferencia metodológica sobre los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos, a través de la capacitación del personal técnico de la Dirección General de la Función Pública y de las áreas de Recursos Humanos de las Instituciones de la Administración del Estado que habían iniciado su proceso de Reforma y Modernización, con el objetivo de desarrollar en éste capacidades técnicas que le permitieran asumir con mayor propiedad el nuevo rol que se espera desarrollen en la Implantación del Régimen del Servicio Civil sobre la base del mérito. Como parte del trabajo realizado en esta etapa se diseñó el Modelo de Función Pública y las metodologías de los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos; también se preparó un Anteproyecto de Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa y su Reglamento, fundamentados en el Modelo de Función Pública e incorporando en ellos nuevos Sistemas de Gestión de Recursos Humanos entre los que se destacan el diseño y elaboración de un software “El SISEC”, como ayuda para la implantación y desarrollo de estos sistemas.

Durante el año 1999, La Dirección General de Función Pública, con el apoyo y participación de la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (UCRESEP), realizó revisión del Primer Anteproyecto de Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, definiéndose el ámbito de actuación, excepciones y alcances del Servicio Civil, así como los aspectos relativos a deberes, derechos, prohibiciones, sanciones, procedimientos disciplinarios y disposiciones transitorias para el proceso de implantación. El Anteproyecto de Ley fue enviado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Nacional el 7 de Diciembre de 1999.

Para dar continuidad a las acciones que requería la puesta en marcha del proceso de Modernización del Servicio Civil, en Abril del año 2000, fue creada la Unidad Ejecutora del Proyecto de Reforma del Servicio Civil, Instancia que depende jerárquica y funcionalmente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, financiada con recursos provenientes del Banco Mundial, a través del Crédito Modernización para la Gestión Económica.

Una de las actividades fundamentales que el Proyecto de Reforma del Servicio Civil, desarrolló, fue el proceso de ajustes y modificaciones al Ante Proyecto de Ley, enviado a la Asamblea Nacional el 7 de Diciembre 1999, logrando en el mes de Junio del 2002, en el seno del Consejo de Planificación Económica y Social (CONPES); consensuar con las organizaciones sindicales más importantes del empleo público, la mayoría de sus artículos, dando origen a la versión 16.00. Esta versión tiene pendientes de acuerdo con los sindicatos, tres aspectos relacionados a los Órganos de Competencia del Servicio Civil, la huelga y los traslados.

A partir del mes de Julio del presente año, se ha iniciado un Plan de acciones concentrado en lograr para el mes de Septiembre del 2003, contar con la aprobación de la Ley, para dar cumplimiento a una de las condiciones de la Matriz de Compromisos que el Gobierno de Nicaragua ha asumido ante el Fondo Monetario Internacional, y lograr con ello el punto de culminación para ingresar a la HIPIC, lo cual significa para Nicaragua la condonación de la deuda externa aproximadamente en un 70%; además que la aprobación de la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, es uno de los pilares de la Matriz de políticas del Gobierno de Nicaragua ante el Banco Mundial, para negociar el primer Crédito de apoyo a la

Reducción de la Pobreza (PRSC-1).

Sin embargo, de no lograrse el objetivo de aprobar la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa en el periodo antes mencionado, se ha considerado una segunda alternativa que permita profesionalizar el empleo público sobre la base del mérito por lo menos en las Instituciones del Poder Ejecutivo. Para ello, la Unidad Ejecutora del Proyecto de Servicio Civil, en coordinación con la Dirección General de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, (UCRESEP) y de la VicePresidencia de la República y el Ministerio del Trabajo, han elaborado una “Normativa de Administración de los Recursos Humanos para las Instituciones del Poder Ejecutivo”, con el fin de unificar la aplicación de disposiciones y normas internas que han venido regulando la relación de orden administrativo y de gestión de los recursos humanos en dichas Instituciones. La misma tendría carácter transitorio mientras se logra la aprobación de la Ley.

Paralelo a este proceso la Unidad Ejecutora del Proyecto de Servicio Civil, ha realizado la descripción, análisis y valoración de puestos en 16 Instituciones de la Administración del Estado: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (238 cargos), Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (171 cargos), Ministerio de Fomento Industria y Comercio (143 cargos), Ministerio del Trabajo (102 cargos), Ministerio de la Familia (78 cargos), Contraloría General de la República (85 cargos), Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (122 cargos) y el Ministerio de Transporte e Infraestructura (189 cargos), Ministerio Agropecuario y Forestal (192), Ministerio de Salud (322), Instituto de Juventud y Deportes (43), Instituto Nicaragüense de Cultura (145), Instituto Nicaragüense de la Mujer (18) y Procuraduría de Derechos Humanos (35). Para un total de 1,883 puestos descritos y valorados que se aplican aproximadamente a un total de 25,000 plazas de Nómina fiscal.

Toda la información de estos documentos se ha digitalizado con el objetivo de proveer a las Instituciones de un medio de distribución de la información de manera funcional, portable y flexible, además se diseñó una Base de datos en la que se registran todas las descripciones de puestos, con su correspondiente valoración de acuerdo a su complejidad, clasificados por tipo de servicio y clase de acuerdo al Sistema de Clasificación de puestos definido en el Modelo de Función Pública de Nicaragua.

En materia organizacional se realizó un diagnóstico de las Instancias de Recursos Humanos de las Instituciones del Poder Ejecutivo, con el fin de conocer sus fortalezas y debilidades, que nos permitan definir el sistema organizativo y funcional de acuerdo a la complejidad de las mismas y posteriormente elaborar un Plan de fortalecimiento técnico y organizativo para las Instancias de Recursos Humanos Institucionales, que les permita asumir con propiedad el nuevo rol que les demandaría la implantación del Régimen de Servicio Civil, una vez aprobada la Ley o la Normativa en su defecto.

Se han elaborado los Manuales de procedimientos de los sistemas de clasificación de puestos y de gestión de recursos humanos (provisión, gestión al desempeño, inducción), incorporando el enfoque de género, que permita al personal dirigente y técnico de las áreas de recursos humanos Institucionales, contar con instrumentos que guíen su trabajo, bajo una metodología homogénea de aplicación del Modelo de Función Pública. Estos sistemas están soportados en el Proyecto de Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa (versión 16.00).

Se realizó una detección de necesidades de capacitación del personal técnico de las Instancias de Recursos Humanos de la Administración del Estado, sobre la base de los resultados obtenidos, se elaboró la propuesta del Programa de Formación, Perfeccionamiento y Profesionalización del personal de las instituciones que atienden las áreas de Recursos Humanos y que sus usuarios directos y permanentes son los trabajadores, orientado a elevar las capacidades técnicas y desarrollar valores, habilidades y actitudes que permitan a este personal, asumir en el futuro el rol protagónico de la Implantación del Servicio Civil en cada una de las Instituciones de la Administración del Estado.

De forma simultánea se ha desarrollado un Plan de Capacitación, en el cual se definieron 6 Programas:

- Fortalecimiento del Servicio Civil de Nicaragua,
- Capacitación para la Clasificación de Cargos de la Administración del Estado,
- Capacitación sobre el Marco Jurídico del Servicio Civil,
- Fortalecimiento de las Instancias de Recursos Humanos Institucionales e
- Introducción del Enfoque de Género en la Reforma del Servicio Civil.

Como resultados del desarrollo de estos programas se han ejecutado 79 acciones de capacitación, en beneficio de 1,504 personas pertenecientes a 53 Instituciones y Organismos.

En coordinación con la Agencia de Cooperación Alemana GTZ, a través del Proyecto de Promoción de Políticas de Género, se elaboró el "Manual de Gerencia de Recursos Humanos y Equidad de Género en la Administración Pública", el cual fue publicado en el mes Agosto del 2001. Este Manual ofrece información conceptual y metodológica sobre una Gerencia de Recursos Humanos, efectivamente basada en el criterio del mérito y activamente comprometida en el aseguramiento de la equidad de género.; Este Manual, está dirigido a las y los Servidores Públicos y en especial al personal dirigente y de las Instancias de Recursos Humanos de las Instituciones de la Administración del Estado.

Se ha actualizado el Estudio de Mercado Privado, que nos permite conocer la tendencia de retribución de este sector. Así mismo se han elaborado estudios de mercado retributivo a lo interno de las Instituciones del Gobierno Central, tales como: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Transporte e Infraestructura, Ministerio Agropecuario y Forestal, Ministerio de la Familia, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Salud, Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, Instituto de la Mujer, Instituto de la Juventud y Deportes, Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales. Los resultados de dichos estudios nos permiten conocer los aspectos de equidad interna, competitividad interinstitucional, competitividad externa y proponer alternativas retributivas sobre la construcción de una Tabla de Referencia salarial de futuro, con el correspondiente impacto presupuestario de su aplicación. Lo anterior es insumo básico para la definición en los próximos meses de una Política Retributiva para el empleo público.

Al mismo tiempo se ha desarrollado una base de datos para conocer el número de funcionarios y empleados que prestan sus servicios en la Administración del Estado, independientemente de la fuente de financiamiento, esto nos permitirá tener una

identificación del total real de funcionarios y empleados permanentes, transitorios y de proyectos, para realizar las proyecciones económicas correspondientes cuando se defina la Política Retributiva para el Sector Público, y su correspondiente impacto financiero en la aplicación de alternativas, tomando en consideración las limitaciones presupuestarias del país.

3. EL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL

En Nicaragua históricamente no ha existido un régimen jurídico para el Servicio Civil, los servidores públicos tenemos un sistema jurídico que no hace distinción entre servidores públicos y trabajadores del sector privados que es el Código Laboral, cuyas reformas más recientes datan de 1996. Sin embargo la Constitución Política en sus reformas del año 1995, menciona en sus artos 130 Cn. Párrafo 7 "... El caso de nombramientos que correspondan al cumplimiento de la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, la de Carrera Judicial, de Carrera del Servicio Exterior y demás Leyes similares que se dictaren". Igualmente en el art 131 Cn, Párrafo 3 expresa "...También son responsables ante el Estado de los perjuicios que causaren por abuso, negligencia y omisión en el ejercicio del cargo. Las funciones civiles no podrán ser militarizadas. El servicio civil y la carrera administrativa serán regulados por ley".

3.1 ¿Qué es y en que consiste el Servicio Civil?

El Servicio Civil comprende a las y los Servidores Públicos civiles que prestan sus servicios a la Administración del Estado. El Régimen del Servicio Civil tiene por objeto regular la relación integral entre ambos.

El Sistema de Servicio Civil Nicaragüense se orienta a convertir a las personas integrantes del mismo en Servidores Públicos comprometidos con la tarea de brindar servicios públicos de calidad. Se propone garantizar la eficiencia de la Administración del Estado y el establecimiento de estándares de calidad de vida laboral para las y los Funcionarios y Empleados y se fundamenta en una serie de principios Normadores y reguladores, para que el servidor público actúe únicamente con criterios profesionales:

3.1.1. Principios Normadores:

Igualdad: Derecho de las y los nicaragüenses de ingresar y desarrollar carrera en la Administración del Estado en igualdad de condiciones, sin distinción de sexo, raza, credo político, religión o razón de otra índole.

Equidad: Garantía del acceso y promoción equitativa de hombres y mujeres asegurando la observancia del principio de igualdad formal y material en la Ley.

Mérito: Seguridad del ingreso y desarrollo de la Carrera en el Servicio Civil sobre la base del mérito de las y los Servidores Públicos, entendido como la formación académica, la experiencia y los resultados de su desempeño.

Capacidad: Garantía del ingreso, mantenimiento, promoción y desarrollo de la carrera en la Administración del Estado a las personas mejor preparadas y más capaces de aportar lo que se espera de ellas en el desempeño de sus cargos.

Legalidad: Respeto y observancia plena de la Constitución y la Ley por las y los Servidores Públicos, sin más facultades que las que el ordenamiento jurídico de la Administración del Estado les otorgue de acuerdo a sus funciones.

3.1.2. Principios Reguladores: Los principios reguladores exigibles en el desempeño de la Función Pública son los siguientes:

Cultura de Servicio a la ciudadanía.

Las personas en el Servicio Público sea cual fuere su función o cargo en la administración pública deben desarrollar y mantener una conducta dirigida a ofrecer y brindar a la ciudadanía y público en general, una atención esmerada y eficiente.

Sometimiento a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

El Personal del Servicio Público está sometido y debe cumplir sus funciones con subordinación únicamente a la Constitución Política y demás leyes de la República.

Lealtad a la Nación y al Estado de Nicaragua.

Toda persona en el Servicio Público debe lealtad a la Nación y al Estado de Nicaragua, sin perjuicio del respeto a la libertad de culto, opinión y preferencias políticas o sociales.

Objetividad e imparcialidad en sus actuaciones.

En el ejercicio de la función pública, las y los Servidores Públicos son imparciales y están sometidos únicamente a la Ley, en ningún caso deben basar sus decisiones en atención a preferencias de cualquier índole.

Adaptabilidad de los servicios públicos a las necesidades de la población.

Los Servidores Públicos deben brindar un servicio adecuado a las políticas públicas y necesidades de la población o de apoyo a ésta, sin demoras innecesarias y con la mejor calidad y eficiencia posible.

Libertades Sindicales

Los Servidores Públicos tienen plenos derechos y libertades de organización gremial.

Igualdad de trato y condiciones de trabajo

La presente Ley, garantiza, las prerrogativas, derecho, facultades y oportunidades que de su letra y espíritu se desprendan sin discriminación por motivo de credo político, raza, sexo, idioma, opinión, origen, posición económica y condición social.

3.1.3. Objetivos del Régimen del Servicio Civil:

El Régimen de Servicio Civil tiene sus propios objetivos que son los que dan la pauta para garantizar la unificación de criterios en la aplicación de las normas, regulaciones y procedimientos para el reclutamiento, selección, evaluación promoción y finalización de la relación laboral de todo servidor público:

- Establecer regulaciones de empleo homogéneas entre la Administración del Estado y las y los Servidores Públicos.
- Profesionalizar el Servicio Civil sobre la base del mérito promoviendo el desarrollo de la carrera de las y los Servidores Públicos.

- Contribuir a la continuidad del funcionamiento administrativo del Estado, aprovechando los conocimientos, capacidades y experiencia de las y los Servidores Públicos.
- Implantar Sistemas de Gestión de Recursos Humanos transparentes y fiables que garanticen la idoneidad de los recursos humanos al servicio de la Ciudadanía.
- Promover el desarrollo de una nueva cultura en la Administración del Estado, orientada a la excelencia en la prestación de los servicios públicos.
- Generar en la ciudadanía una imagen de seguridad, profesionalidad y confianza en la actuación de la Administración del Estado y las y los Servidores Públicos.

3.2. Ámbito de actuación del Servicio Civil:

Definir el ámbito de actuación del Servicio Civil o de ejecución de las funciones públicas, es tanto como identificar la línea divisoria entre funciones profesionales y funciones políticas en la Administración del Estado. Al señalar el alcance del Servicio Civil y excluir de su aplicación a los cargos que la Constitución establece la propia norma fundamental de la República se está marcando esa línea divisoria.

Por todo ello se puede concretar que en el marco del Servicio Civil y con el alcance que se establece en el Ante Proyecto de Ley, la norma reserva a las y los Funcionarios y Empleados de carrera, de confianza, transitorios y de proyectos, todas las funciones que desarrollan los cargos de la Administración del Estado.

De acuerdo a lo que establece la Constitución de la República se consideran exentos del Servicio Civil las y los Funcionarios Públicos que son elegidos de forma Directa o Indirecta de los Poderes del Estado, Entidades Autónomas, Gobiernos Municipales y Regionales y los Funcionarios Públicos Principales nombrados por el Presidente de la Asamblea Nacional, Funcionarios Públicos Principales que integran la Dirección Superior de las Instituciones de los Poderes Ejecutivo, Judicial y Electoral.

3.3. Órganos Superiores del Servicio Civil:

El Ante Proyecto de Ley crea a la Instancia Rectora del Servicio Civil y le atribuye facultades normadoras y de formulación de políticas de personal al servicio de la Administración del Estado. La ejecución de las normas y políticas se adscribe a las Instancias de Recursos Humanos de cada Institución. Se pretende con ello unificar la definición de criterios y las decisiones que encaucen la gestión, frente a la situación precedente donde la gestión de los recursos humanos ha sido y es dispersa, heterogénea y sin atender preferentemente al mérito.

Asimismo el control de los costos de personal es asunto prioritario para el Gobierno de la República, tanto por la difícil situación económica del país como por la conveniencia de motivar y retener a las y los mejores Servidores Públicos, lo que refuerza la necesidad de unificar organizativamente la dirección de las actuaciones estratégicas sobre el Servicio Civil y la Carrera Administrativa, evitando decisiones carentes de la necesaria visión global requerida en la gestión pública.

Se constituye también la Comisión Nacional del Servicio Civil, como Órgano consultivo integrado por representantes de los Poderes del Estado, así como las Organizaciones

Sindicales, que tienen que aportar en la materia. Este órgano ha de servir de foro de análisis y debate sobre las mejoras en el Servicio Civil de Nicaragua, para ello se pueden invitar a representantes de los sectores de la Sociedad Civil y Asociaciones que se consideren de interés para aportar o sugerir iniciativas cuando se estime conveniente.

3.4. Alcances del Componente:

La Implantación del Servicio Civil sobre la base del mérito debe permitir a la Administración del Estado gestionar los servicios públicos en un sistema democrático, que transmita seguridad y confianza a los ciudadanos en la aplicación de las normas y en la actividad burocrática a través de decisiones objetivas, transparentes y con base en los requerimientos técnicos; en esta dirección se plantea como una herramienta necesaria para lograr transitar hacia un estadio de seguridad que acompañe a otros esfuerzos en el proceso de estabilización del Estado Social y de Derecho en el que se conforma la República de Nicaragua, para lograr a corto plazo la confianza y credibilidad que merecen los Poderes de la República ante sus ciudadanos y los agentes económicos.

Orientadas hacia esos objetivos, algunas líneas básicas que permitirán la continuidad de los esfuerzos y logros obtenidos por el Proyecto de Reforma del Servicio Civil son:

3.4.1 Creación del Sistema de Servicio Civil basado en el Mérito:

Dentro del cual se contempla la aprobación de la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, la elaboración y aprobación del Reglamento de la Ley así como el desarrollo y ejecución del correspondiente plan de publicación y divulgación; la realización del Diagnóstico del marco de aplicación del Régimen Jurídico del Servicio Civil, que permita diseñar la estrategia de aplicación de dicho régimen y la capacitación del personal directivo y de las Instancias de Recursos Humanos de las Instituciones de la Administración del Estado.

3.4.2 Fortalecimiento de la Instancia Rectora del Servicio Civil:

Para lo cual se pretende diseñar el Sistema Organizativo y Funcional de la Instancia Rectora del Servicio Civil, así como su fortalecimiento técnico operativo, mediante la elaboración y ejecución del Plan de Capacitación y Asistencia Técnica para la Implantación del Sistema de Servicio Civil basado en el mérito.

3.4.3 Fortalecimiento de las Instancias de Recursos Humanos Institucionales:

Que implica el diseño del sistema Organizativo y Funcional de dichas instancias y elaboración del Plan de fortalecimiento técnico y operativo que les permita asumir el nuevo rol que se demanda de dichas áreas.

3.4.4 Fortalecimiento de las Instituciones de la Administración del Estado:

Mediante el diseño y coordinación del desarrollo del Programa de Formación, Perfeccionamiento y Profesionalización del Personal de las Instancias de Recursos Humanos y el Programa de Gerencia Pública orientado a personal dirigente de las Instituciones de la Administración del Estado.

3.4.5 Implantación del Sistema de Servicio Civil:

Desarrollando el Sistema de Clasificación de Cargos de la Administración del Estado para todas aquellas Instituciones del ámbito del Servicio Civil que no fueron incorporadas en la primera fase del Proyecto; así como el diseño y validación de la estrategia de implantación

del nuevo Sistema de Clasificación de Cargos para toda la Administración; implantación de la Política Retributiva actualizando el estudio de mercado salarial y definiendo la nueva estructura retributiva con su correspondiente estrategia de aplicación. Diseñar el Modelo Conceptual de la Carrera Administrativa basándose en las familias funcionales de la Administración del Estado, capacitando al personal involucrado sobre Diseño de las carreras propias y comunes. Elaborar los Manuales de Procedimientos de los Sistemas de Inducción, Clasificación de Cargos, Provisión de Cargos y Gestión al Desempeño, brindando la capacitación y asistencia técnica correspondiente para su aplicación.

3.4.6 Implantación del Sistema de Información del Servicio Civil:

Para lo cual se requiere elaborar el rediseño del software de acuerdo al nuevo perfil y actualización de tecnología informática basándose en el diagnóstico del software realizado en la I Etapa del Proyecto, que permita su integración al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIGFA) y Nómina Fiscal; así como la instalación del software para la Instancia Rectora del Servicio Civil e Instituciones de la Administración del Estado y el diseño de la estrategia de implantación del sistema.

4. Problemas y Limitaciones enfrentados

Todo esfuerzo orientado al cambio y transformación de cultura se enfrenta a una serie de adversidades que se van superando paulatinamente hasta lograr los objetivos y metas propuestas. El Proyecto de Servicio Civil no ha sido la excepción ya que su desarrollo se ha visto enfrentado a lo siguiente:

4.1. Inexistencia de una política que propicie la implantación del Régimen de Servicio Civil como estrategia de la Modernización del Estado, lo que ha traído como consecuencia que, en la mayoría de los casos, el Proyecto no ha tenido el apoyo necesario de parte de las autoridades superiores e intermedias de las Instituciones quienes ven a muy largo plazo la implantación de este Régimen y los beneficios que de ello se derivan.

4.2. Lentitud en el proceso de discusión y aprobación del Anteproyecto de Ley del Servicio Civil, esfuerzo que fue retomado por el nuevo Gobierno en el año 2001, sometiendo el mismo al proceso de Consulta con todos los Organismos Sindicales de las Instituciones del Estado, a través del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES).

4.3. Atrasos en el proceso de Discusión y proceso de dictamen del Anteproyecto de Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, de parte de la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional, debido a que la aprobación de ésta Ley requiere de muchos consensos con Sectores importantes de la Sociedad, por las implicaciones políticas, económicas y sociales que conlleva su aplicación.

4.4. Reducción de las capacidades técnicas y gerenciales de las Instituciones a pesar de los esfuerzos de capacitación y transferencia tecnológica desarrollados por el Proyecto, debido a la falta de estabilidad de personal directivo y de Recursos Humanos de las Instituciones, sobre el criterio del mérito.

4.5. La falta de implantación efectiva del Régimen de Servicio Civil en la Administración del Estado constituye un obstáculo fundamental para sus avances y desarrollo, pues impide que tanto el personal de nivel dirigente como profesionales y técnicos puedan valorar de

forma objetiva su importancia y beneficios, al no presentar el Proyecto resultados tangibles que permitan dimensionarlo.

4.6. Otra barrera fundamental la constituyen la cultura administrativa en las Instituciones, lo que limita la credibilidad de los servidores públicos en general sobre la concesión de un Proyecto como la Modernización del Servicio Civil que apunta hacia el logro de cambios de cultura y comportamientos que además no son congruentes con las vivencias y las experiencias diarias de la Administración del Estado.

4.7. Las limitaciones presupuestarias y la inexistencia de una política salarial coherente limitan la posibilidad real de ordenamiento de la situación actual; como punto de partida, para que aspectos importantes como un salario justo y el reconocimiento del mérito, las capacidades y desempeño exitoso, puedan servir de elementos motivacionales para elevar el rendimiento en la Administración del Estado posibilitando la ofertación de servicios de mayor calidad a la ciudadanía.

5. ACCIONES FUTURAS A DESARROLLAR

Tal y como se ha mencionado anteriormente, durante el período de Julio 2000 a la fecha, el Proyecto de Reforma del Servicio Civil ha venido desarrollando acciones que apoyen el fortalecimiento técnico de las Instancias de Recursos Humanos de las Instituciones de la Administración del Estado, así como el fortalecimiento de las capacidades técnicas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que le permita implantar el Régimen del Servicio Civil sobre la base del mérito. Teniendo proyectado a Diciembre del 2003, realizar las siguientes acciones:

- ◊ Revisión y Discusión en la Asamblea Nacional del Anteproyecto de Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.
- ◊ Construcción de consensos políticos y sociales para lograr la aprobación de la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.
- ◊ Modificación y ajustes al Anteproyecto de Ley de acuerdo a las observaciones y resultados del proceso de análisis y discusión tanto de las Comisiones de la Asamblea Nacional como de los actores participantes en dicho proceso.
- ◊ Diseño de la estrategia de implantación del Régimen de Servicio Civil y Carrera Administrativa, con su correspondiente costo de alternativas.
- ◊ Propuesta del Sistema Organizativo y Funcional de las Instancia Rectora del Servicio Civil y de las Instancias de Recursos Humanos de las Instituciones de la Administración del Estado.
- ◊ Sistema de Clasificación de Cargos desarrollado en 18 Instituciones del Poder Ejecutivo.
- ◊ Validación de los Manuales de Procedimientos de los Sistemas de Inducción, Clasificación de Cargos, Provisión de Cargos y Gestión al Desempeño.
- ◊ Coordinación técnica y administrativa del Plan de Capacitación para el personal directivo y técnico de las Instancias de Recursos Humanos de 5 Instituciones del Poder Ejecutivo .
- ◊ Conclusión de Estudios de mercado Retributivo para un total de 15 Instituciones del Poder Ejecutivo.
- ◊ Alimentación de la Base de datos del sistema retributivo, incorporando a todos los funcionarios y empleados del Poder Ejecutivo, independientemente de la fuente de

financiamiento.

- ⊖ Elaboración de alternativas para el desarrollo e integración del Sistema de Información del Servicio Civil (SISEC) para adecuarlo a los cambios tecnológicos del Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y Auditoría (SIGFA) y al Sistema de Nómina Fiscal (SNF).

6. APRENDIZAJE O LECCIONES QUE NOS HA DEJADO EL PROYECTO

Los trabajos desarrollados desde 1996, en el tema de Reforma y Modernización del Servicio Civil, han implicado errores y aciertos, particularmente por la poca experiencia que tienen las instituciones sobre la materia, y sobre todo la resistencia al cambio por parte de las mismas, no obstante todo ello implica experiencias muy valiosas para dar continuidad con pasos más firmes al proceso iniciado. En ese contexto podemos mencionar:

- ⊖ Existe consenso al nivel de diferentes sectores de la Administración del Estado y de la Sociedad Civil, sobre la necesidad de implantar un Régimen de Servicio Civil que realmente se base en el principio del mérito y garantice la estabilidad laboral de Funcionarios y Empleados.
- ⊖ La estrategia de implantación del Régimen de Servicio Civil en Nicaragua debe ir acompañada de un Plan de fortalecimiento de las Áreas de Recursos Humanos de las Instituciones que les permita organizativa, funcional y operativamente asumir los retos que el nuevo rol les exige.
- ⊖ El personal de las Instancias de Recursos Humanos está consciente de sus limitaciones para asumir el nuevo Rol y plantea como necesidad fundamental el desarrollo de un Plan de capacitación y asistencia técnica, que fortalezca sus capacidades y les permita desarrollar habilidades y valores acordes a las nuevas exigencias, facilitándoles el desarrollo de la carrera en el campo de los Recursos Humanos y la Organización.
- ⊖ Gestionar los Recursos Humanos, sobre la base del mérito y en concepciones modernas implica un profundo cambio de cultura organizacional, por lo que la implantación del Régimen del Servicio Civil debe concebirse como un proceso a largo plazo que conlleva cambios en los estilos de dirección, de administración y de gestión en la Administración del Estado.
- ⊖ Aún cuando cada vez es más clara la concepción de la importancia de los Recursos Humanos para el desarrollo de las Organizaciones, es necesario avanzar más para que exista congruencia entre ésta concepción y las actuaciones del personal dirigente de los niveles tácticos y estratégicos de la Administración del Estado.
- ⊖ Se requiere una mayor coordinación para articular los esfuerzos que en materia de Modernización de la gestión de los Recursos Humanos se están desarrollando en diferentes Instituciones de la Administración del Estado, con el propósito de que los mismos sean congruentes con el Modelo de Servicio Civil de Nicaragua.
- ⊖ La Gerencia de los Recursos Humanos se ha convertido cada vez más en una función estratégica del personal directivo, la cual se orienta a captar, retener y desarrollar el personal de calidad que requiere la Administración del Estado, para proveer servicios de calidad y eficiencia a la ciudadanía; sin embargo la falta de un marco jurídico que establezca el Régimen del Servicio Civil y norme la gestión y desarrollo de recursos humanos sobre la base del mérito, no ha permitido tener mayores avances en la implantación de este nuevo Modelo de gestión de recursos humanos. Razón por la cual los esfuerzos y logros alcanzados a la fecha se han

basado más en las voluntades asumidas por algunas autoridades superiores de las Instituciones de la Administración del Estado que han comprendido la importancia estratégica de la Implantación de un Régimen del Servicio Civil basado en el mérito para el cambio y Modernización de la Administración del Estado Nicaragüense.

- La Implantación del Régimen de Servicio Civil en la Administración del Estado requiere por tanto ser asumida y respaldada por el Gobierno de la República, como una línea estratégica necesaria para lograr la profesionalización de las y los Servidores Públicos sobre la base del mérito y que ello permita contar con una Administración moderna, fuerte y eficiente.

Reseña biográfica

Martha Elizabeth López Alvarez

Nicaragüense, Lic. En Psicología. Master en Psicología Clínica y del Bienestar Social, Universidad Complutense de Madrid. Postgrados en Psicología Laboral, Social y Derecho Laboral. Experiencia de 20 años en el área de Organización y Gerencia de Recursos Humanos en Instituciones de la Administración del Estado; desde hace 8 años forma parte del equipo de Reforma del Servicio Civil de Nicaragua y desde el año 2000 se desempeña como Directora del Proyecto de Reforma del Servicio Civil, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, teniendo bajo su responsabilidad la coordinación del proceso de elaboración, discusión y cabildeo del proyecto de Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, actualmente en proceso de aprobación de la Asamblea Nacional; así como el desarrollo metodológico de los sistemas de clasificación de los cargos y de Gestión de Recursos Humanos en las Instituciones de la Administración del Estado; desde el año 1998 funciona como contraparte del equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para apoyar la incorporación del enfoque de género en el Programa de Reforma del Servicio Civil, en coordinación con la Unidad de Reforma y Modernización del Sector Público (UCRESEP) y la Agencia de Cooperación Alemana, Proyecto de Promoción de Políticas de Género (GTZ).

Martha Elizabeth López Alvarez
Directora Proyecto de Reforma del Servicio Civil
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Managua, Nicaragua.
Teléfono 505-2669546
SerCivil@ibw.com.ni; melopez@mhcp.gob.ni; mel@ibw.com.ni
Apartado postal 5260, Managua, Nicaragua

Avances de la reforma del servicio civil de Nicaragua

Martha Elizabeth López

El Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, ha considerado como uno de sus componentes centrales la implantación de un régimen de servicio civil y carrera administrativa basado en el mérito, que permita profesionalizar el empleo público y contar con servidores públicos profesionales, imparciales y eficientes, comprometidos con la tarea de brindar servicios de calidad.

Los trabajos desarrollados desde 2000, en el tema de reforma y modernización del servicio civil, han implicado errores y aciertos, no obstante, todo implica experiencias valiosas para dar continuidad con pasos más firmes al proceso que se ha iniciado. En este contexto podemos mencionar que se ha desarrollado el marco jurídico que permitirá contar en el presente año, con la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, ya que a la fecha no se cuenta con una legislación específica que sea de aplicación para los servidores públicos.

Durante este período, se ha avanzado en el proceso de discusión del proyecto de Ley con las asociaciones sindicales de las Instituciones de la administración del Estado, para lograr el mayor consenso que facilite su aprobación por parte de la asamblea nacional. De igual manera se ha elaborado un Reglamento de Administración de los Recursos Humanos para las instituciones del poder ejecutivo, el cual pretende unificar las actuaciones administrativas hasta la aprobación y reglamentación de la Ley.

En materia organizacional se ha diseñado el sistema organizativo y funcional de las instancias de recursos humanos y se han elaborado los manuales de procedimientos con enfoque de género de los sistemas de: Inducción, provisión, gestión al desempeño y clasificación de puestos, con el fin de facilitar la implantación de cada uno de estos sistemas, una vez que se apruebe la Ley o el reglamento correspondiente.

Se ha concluido el proceso de análisis, descripción valoración y clasificación de puestos de 18 Instituciones del poder ejecutivo, lo que nos ha permitido elaborar los mapas de puestos, definir las familias funcionales y los puestos tipos propios, permitiéndonos de futuro diseñar las carreras propias y comunes de la administración del Estado.

Además se han elaborado los estudios de mercado retributivo para igual número de Instituciones, en los que se han analizado aspectos como: la equidad interna, la competitividad interinstitucional, y la competitividad externa, de los cuales se obtiene valiosa información sobre la práctica retributiva, que servirá de base para la definición de la política salarial de la administración del Estado.

Hemos realizado grandes esfuerzos en la capacitación del personal dirigente y técnico de las instancias de recursos humanos de las instituciones, para generar capacidades en las mismas que les permitan asumir el nuevo rol que les exige la implantación del Régimen de Servicio Civil, haciendo énfasis en la gerencia de recursos humanos con enfoque de género y la divulgación a diferentes actores del contenido del proyecto de Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.

Uno de los retos que pretendemos concluir en el presente año es la definición de la estrategia de implantación del régimen del servicio civil, y de la política de recursos humanos para la administración del Estado, tomando en consideración experiencias de otros países de América Latina, que iniciaron este proceso hace muchos años y cuyas experiencias son valiosas de conocer, para avanzar de forma efectiva en la incorporación de los servidores públicos en la carrera administrativa.