

Síntesis del diagnóstico

Caso Nicaragua¹

I. RESUMEN EJECUTIVO

Principales Conclusiones

El servicio civil y la carrera administrativa se encuentran entre las disposiciones introducidas por la reforma constitucional de 1995. Sin embargo, recién a fin de 2003 se sancionó la Ley de Servicio Civil, que fue reglamentada en agosto de 2004. Esta ley marca un hito en la historia del país, aunque el servicio civil presenta grandes brechas en todos los subsistemas analizados.

Las principales disfunciones están relacionadas con la vulneración del principio de mérito y con una excesiva flexibilidad de estructura, normas y prácticas. La administración del sistema es excesivamente fragmentada, ha carecido de órgano rector, normas, procesos y prácticas comunes y la gestión de RH se ha realizado en base al impacto financiero del gasto en personal a nivel presupuestario. En función de los derechos de los empleados públicos, la extinción del empleo se da por causas organizativas, técnicas o económicas pero existen importantes segmentos como los de educación y salud donde la inamovilidad se ejerce. Cabe destacar que tanto la UCRESEP como la DIGEFUP han tenido un rol importante en el avance de las reformas, cuyo hecho más significativo fue la realización del anteproyecto de Ley de Servicio Civil y su reglamento.

El promedio de los índices se encuentra entre un máximo de 28% y un mínimo de 15%. Capacidad funcional y mérito muestran los índices más bajos mientras que el valor más alto se ubica para eficiencia y capacidad integradora.

Contexto Institucional

Hasta 1989 con el gobierno sandinista prevaleció un sistema de gobierno de extrema centralización política. Con el gobierno de Violeta Chamorro (1990) se inició un proceso de reforma estructural que ha contado con el apoyo de agencias de cooperación y organismos internacionales. El proceso incluyó las reformas constitucionales de 1995, el establecimiento de la autonomía de los poderes del Estado, la reducción de la administración pública, y la venta de empresas públicas. Por otro lado, se ha avanzado en la creación de las condiciones jurídico-institucionales para ampliar los derechos ciudadanos a través de normas (por ejemplo, el Código de la Niñez y la Ley de Derecho del Consumidor) y de nuevas instituciones encargadas de velar por su cumplimiento (por ejemplo, la Procuraduría de Derechos Humanos y la Comisaría de la Mujer). A nivel económico, la corrección de los disequi-

¹ Autores: Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic.

Este trabajo se basa en la revisión y actualización del diagnóstico realizado por IDC (2003).

libros financieros y la estabilidad monetaria, implementados en el marco de los programas de ajuste estructural (1991), estimularon el crecimiento económico desde 1994 hasta el 2000, pero la crisis internacional ha incidido desde 2001 en la disminución del crecimiento del PBI. La ejecución de los programas de ajuste estructural respaldados por los organismos internacionales facilitó la entrada de recursos externos bajo la modalidad de préstamos y donaciones. Por la baja capacidad exportadora y el deterioro de los términos de intercambio, existe un alto déficit en cuenta corriente como proporción del PBI. La inversión pública y privada, pese a su crecimiento, apenas cubre las pérdidas que han dejado la guerra y los desastres naturales. Entre 1993 y 1998 la proporción de la población que vive en pobreza (48%) ha disminuido 2.4 puntos entre 1993 y 1998, y la población que vive en extrema pobreza (17%) se redujo en 2.1 puntos porcentuales.

Antecedentes

La Constitución Política en sus reformas del año 1995, señala que el servicio civil y la carrera administrativa serán regulados por ley. Recién a fines de 2003, se aprueba la Ley N° 476 del Servicio Civil, la cual se reglamenta en agosto de 2004 (Decreto N° 87-04). Hasta ese momento, los servidores públicos tenían un sistema jurídico basado en el Código Laboral, cuyas reformas más recientes datan de 1996². La Constitución reserva a otras Leyes la regulación de la carrera de determinados grupos de funcionarios y empleados públicos. El Servicio Exterior, el magisterio y la policía tienen sus propios estatutos. Cabe señalar que en marzo de 1990, previamente a la asunción del gobierno de Chamorro, se publica la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa N° 70, la cual fue derogada apenas dos meses después por el nuevo gobierno (Decreto 8-90)³.

Los pasos centrales hacia la conformación de un marco legal se inician en el marco del Programa de Reforma del Estado iniciado en 1994, creándose en 2000 la Unidad Ejecutora del Pro-

yecto de Reforma del Servicio Civil (UCRESEP), que depende jerárquica y funcionalmente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, financiada con recursos provenientes del Banco Mundial. Además, previo al inicio del Programa de Reforma, se realizaron una serie de acciones entre las que se destacan: el diseño y ejecución del Plan de Conversión Ocupacional (PCO) y el 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; la modernización del Sistema de Registro de Cargos y Trabajadores del Estado (RECTE) que permitió integrar los distintos sistemas existentes en las instituciones, y la creación de la Dirección General de Función Pública (DIGEFUP) dentro de la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (López, 2003).

Tanto la UCRESEP como la DIGEFUP han tenido un rol significativo en el avance de las reformas, cuyo hecho más significativo ha sido la realización del anteproyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su reglamento. La primera versión del anteproyecto de Ley fue

² Otro marco importante ha sido la ley 290 y su reglamento que han establecido las disposiciones para la organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo, aunque en lo relativo a los ministerios y sus gabinetes.

³ Los considerandos del Decreto 8-90 fundamentan la derogación en los siguientes términos: "...que el Gobierno anterior promulgó leyes que obstaculizan el urgente desarrollo de las políticas económicas y sociales que requieren una adecuada reorganización de las dependencias del Poder Ejecutivo...", y "...que las condiciones en que se negociaron los Convenios Colectivos que regulan las relaciones entre el Estado, Entes Autónomos, Corporaciones Estatales y Mixtas y los trabajadores han cambiado radicalmente..." y sobre estas bases faculta al Ministerio de Trabajo a no aplicar la ley mientras no sea reglamentada, y a revisar los convenios colectivos firmados en los últimos dos meses del anterior gobierno.

enviado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Nacional en diciembre de 1999, y luego de varios intentos de emitir la Ley de Servicio Civil, en noviembre de 2003 fue aprobada, y a mediados de 2004 se dictó su reglamento. La ausencia de un marco legal ha generado que cada institución pública tenga su propio régimen, creando distorsiones, en términos de inequidad y vulneración de los principios de eficiencia y mérito.

Cambios desde la fecha del diagnóstico (agosto 2003)

Como se señaló, desde hace varios años existía el propósito de generar un marco legal para el Servicio Civil. Este fue aprobado el 19 de Noviembre de 2003, bajo la Ley N° 476: del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, que fue publicada el 11 de diciembre del mismo año. En agosto de 2004, bajo el Decreto N° 87/04 se reglamentó la Ley publicándose en la Gaceta el 6 de agosto de 2004.

El régimen del Servicio Civil comprende a los funcionarios y empleados públicos del servicio del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder Electoral, Entes Autónomos y Gubernamentales, municipios y órganos de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica.

Entre sus puntos centrales se destacan: a) pautas relativas al sistema de clasificación de cargos, b) el establecimiento del acceso a la carrera administrativa a través de un proceso abierto, garantizando la igualdad para el mismo; publicidad de las convocatorias y objetividad de las pruebas y procedimientos que permitan evaluar el mérito de los candidatos, c) el desarrollo del sistema de gestión del desempeño, d) las pautas para la promoción interna, señalando que si se produce una vacante en un Ministerio determinado, para su provisión podrán concurrir funcionarios y empleados activos en cualquier otra institución, e) en lo relativo a remuneraciones establece que las compensaciones salariales de toda naturaleza (fijas y variables) deben estar relacionadas con el nivel de responsabilidad del cargo; el desempeño que evalúe los resultados y la dedicación. La

Ley contempla la posibilidad de establecer políticas retributivas propias para cargos o grupos de cargos homogéneos; f) en relación al sistema de capacitación la Ley se pronuncia expresamente por una capacitación orientada y planificada en interés del fortalecimiento de la capacidad institucional y g) en lo relativo a las relaciones laborales señala la presencia de la acción sindical a través de la negociación colectiva.

A lo largo del año 2004 se aprobó la reglamentación de la Ley y se avanzó en su implementación a través de la Dirección General de Función Pública, realizándose acciones de capacitación a personal de diferentes niveles de las instituciones y de los Poderes del Estado (DIGEFUP, 2004).

Análisis por Subsistemas⁴

Planificación de Recursos Humanos

Existencia e integridad del sistema (1)

Se han realizado esfuerzos para ordenar desde un punto de vista presupuestario lo relativo a las plantas de personal y su costo. Sin embargo, se refleja ausencia de orientación estratégica y la gestión de recursos humanos queda centralmente circunscrita a la administración de plantillas. Por su parte, la LSC, establece al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como el órgano encargado para proponer la creación, modificación y clasificación de puestos. El medio de planificación será a través del presupuesto anual donde cada organización deberá detallar el número de plazas de puestos permanentes y el salario asignado.

Coherencia estratégica (2-3)

Las decisiones que se toman en relación al personal generalmente no responden a las prioridades y estrategias de la organización. Existe una gra-

⁴El análisis de los subsistemas sigue los 93 puntos críticos establecidos en la metodología, los cuales se listan con su correspondiente valoración en el Anexo 1. Para cada apartado se indican entre paréntesis los puntos críticos asociados.

ve carencia de políticas e instrumentos definidos que permitan hacer una utilización y distribución óptima de los recursos. El uso de la planificación es aún incipiente en todos los ámbitos organizacionales, considerándose la mayoría de las veces como un requisito a cumplir, pero no como una herramienta útil en la gestión cotidiana. Algunas organizaciones, como el Ministerio de Salud (MINSA) han realizado una reestructuración de la planta de personal como resultado de la reforma y reorientación de la organización.

Información de base y eficacia (4–9)

Se están realizando una serie de esfuerzos tendientes a generar información confiable, integrada y sistematizada. Entre ellos se estructuró una base de datos que permite conocer la nómina de empleados de la APN (López, 2003) y está en proceso el rediseño del Sistema de Información del Servicio Civil (SISEC), que sería integrado con el SIGFA, Sistema de Administración Presupuestaria (DIGEFUP, 2004). En el campo de la *Clasificación de Puestos y de Gestión de Recursos Humanos*, este sistema es alimentado con la información de las descripciones de puestos de las Instituciones en las que se va concluyendo el proceso, teniéndose a la fecha en la base de datos 2.763 registros de Descripciones de Puestos de 22 Instituciones. En lo que se refiere a la *Base de Datos de Estudios Retributivos*, el diseño de la misma obedeció a la necesidad de disponer de información sobre la situación retributiva de las instituciones del ámbito de la Ley, para facilitar el análisis de los estudios retributivos, para la definición de una política retributiva. Actualmente se dispone de la información de 36 instituciones de la Administración del Estado, incluyendo entes autónomos y descentralizados, con un total de 80.892 registros. De éstos, se encuentran actualizados a la fecha 64.992, correspondientes a 15 Instituciones del Poder Ejecutivo, de las cuales se realizó un consolidado que refleja conceptos salariales, montos y tipo de personal (DIGEFUP, 2004). Con respecto al Sistema de Registro de Capacitación, para su diseño se identificaron los requerimientos y se analizaron los principales

instrumentos que se utilizan en los procesos de capacitación, así como los reportes e informes que se producen periódicamente, aunque queda pendiente la validación del sistema. Estos sistemas prevén su integración al SISEC (DIGEFUP, 2004).

En relación a la eficacia se percibe una tendencia general a reducir el tamaño de la dotación de empleados públicos, en línea con una política orientada a la economía de mercado. Entre 1995 y 2001, el empleo público registrado pasó de representar el 2.49% de la población total al 1.75%, mostrando un sacrificio de puestos de trabajo en un contexto de altos índices de desempleo a nivel nacional. En ese sentido, la política de empleo en Nicaragua está orientada a no generar nuevos empleos dentro del sector público, por el contrario, como parte de la aplicación de medidas económicas para controlar el déficit fiscal la tendencia ha sido reducir el número de plazas y el número de empleados. La mayor parte de la dotación se encuentra en los servicios de educación y salud, que representan cerca del 62% del empleo del Gobierno Central, seguidos de los sectores seguridad interna y defensa que representan el 22%, mientras el resto de entidades del ámbito analizado solamente el 16%.

En cuanto al peso de la nómina salarial del Gobierno Central en relación al gasto público, éste representó 20% en el 2002, mostrando un comportamiento descendente durante el período 1995–2001.

Administración (10–11)

Hasta el momento el involucramiento de los directivos en la elaboración de planes y su seguimiento ha sido muy limitado. Tanto los esfuerzos que se están realizando como el nuevo marco legal establecido permiten prever una mejora en este aspecto.

Organización del Trabajo

Existencia e integridad del sistema (12)

Las instituciones del sector público nicaragüense cuentan en su mayoría con manuales de descrip-

ción de cargos y perfiles. En los últimos años se han realizado esfuerzos significativos tendientes a fortalecer este subsistema desde criterios de gestión (DIGEFUP, 2004). Se elaboraron los Manuales de Procedimientos del Sistema de Clasificación de Puestos, los cuales han incluido el enfoque de género en las políticas de aplicación. Los Manuales están siendo revisados y ajustados conforme a lo establecido en la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa. Se definieron criterios técnicos para la sistematización y homogenización de los Perfiles de los Puestos, comprendiendo la elaboración de los siguientes Perfiles: Acreditación (Perfil mínimo), Provisión (Perfil deseable) y Competencias. Asimismo, la LSC establece un Sistema de Clasificación de Cargos, que se agrupan en tramos de responsabilidad a efectos de facilitar la polivalencia. Los tramos son Servicio Directivo, Servicio Ejecutivo y Servicio Operativo. Los cargos también se agrupan por la naturaleza de sus funciones y requerimientos técnicos cuando es necesario. Estos agrupamientos son calificados como Comunes (o generales) y Propios (funcionalmente sustantivos).

Calidad técnica y flexibilidad del sistema de puestos (13–17)

El sistema de clasificación de cargos en la administración del Estado nicaragüense se ha estructurado en tres grandes procesos: el análisis y la descripción, la valoración de cargos y su clasificación. El sistema toma para la valoración factores de competencias, la solución de problemas y la responsabilidad del cargo. Hasta el momento se ha realizado el análisis y valoración de puestos en varias instituciones de la APN. Como parte de este proceso, en 22 Instituciones se han identificado los puestos propios y comunes y se han clasificado de acuerdo a los servicios en que se ubican: Directivo, Ejecutivo y Operativo. Además, se han conformado las familias funcionales y puestos tipo de los cargos propios de 12 instituciones, las cuales constituyen un insumo fundamental para la definición de rutas profesionales de las carreras propias de la Administración del Estado (DIGEFUP, 2004).

Calidad de la definición de los perfiles (18–21)

Los cargos de la administración del estado nicaragüense (exceptuando cargos de designación política), han quedado clasificados en 22 niveles de complejidad atendiendo a la metodología “HAY” de escalas y perfiles. En ese sentido, también se ha iniciado el trabajo sobre perfiles incluyendo competencias como parte de su definición.

Administración (22–23)

La implantación del sistema de Clasificación de Cargos, es asumida por la DIGEFUP como instancia responsable de dirigir, supervisar y administrar el sistema y en las acciones realizadas hasta el momento han participado funcionarios de los organismos respectivos.

Gestión del Empleo

Igualdad y mérito de acceso (24–27)

Las prácticas de gestión del empleo han respondido a decisiones y tradiciones de gestión de cada institución, no existiendo normas de aplicación general o procesos. La politización en la selección del personal es una práctica común dentro de todas las organizaciones. Este contexto podrá modificarse a partir de la implementación de la LSC y su reglamentación, que establece pautas específicas a efectos de preservar el principio de mérito e igualdad. En lo relativo al género se han realizado algunas acciones, tales como el diagnóstico de la situación de género en el sector público así como también se han incluido criterios de género en el nuevo marco normativo.

Calidad del reclutamiento (28)

Algunas de las prácticas para la gestión del empleo han comprendido acciones tales como convocar candidatos a través de anuncios en los periódicos, agencias de empleos, o través de contactos personales. Para la selección se utilizan solicitudes de empleo, currículos, entrevistas, exámenes de conocimiento y habilidades, y cartas de recomendación para examinar y evaluar

a los candidatos para ocupar una plaza, por medio de los jefes inmediatos que finalmente seleccionan y deciden la contratación. La nueva ley establece la obligatoriedad de la difusión de la convocatoria.

Calidad de la selección (29–32)

No están estandarizados instrumentos. En líneas generales, el sistema consiste en el método de entrevistas e investigación de datos. Las modificaciones relativas al sistema de puestos incluyen la realización de perfiles con base a competencias.

Calidad de la recepción (33–34)

No se han instrumentado prácticas sistemáticas relativas al proceso de inducción. La LSC establece la indicación de desarrollar actividades de inducción u orientación para el personal de nuevo ingreso o que asuma nuevas responsabilidades, con el propósito de facilitar su adaptación, integración, motivación y compromiso. Asimismo, establece en 30 días calendario el período de prueba.

Movilidad y ausentismo (35–36)

Hasta el momento no existía un marco legal que regulara estos aspectos. Actualmente, la norma establece que el traslado de personal se efectuará a solicitud del servidor público, a cualquier otra dependencia dentro de la misma Institución o a otra cubierta por la Carrera Administrativa, a la cual haya tenido acceso por medio de un proceso de provisión. En todos los casos, los traslados o reubicaciones deberán contar con la anuencia del servidor público afectado, a excepción de traslados por desastre o emergencia nacional. No se registra información sobre el ausentismo.

Disciplina y desvinculación (38–41)

La Nueva Ley establece el tipo de sanciones que abarcan desde faltas leves a graves así como los procedimientos disciplinarios a realizar. Existe la figura de desvinculación por razones económicas u organizativas. No está establecida en la ley la pérdida del empleo por razones de rendimiento deficiente. Se han registrado rescisiones de em-

pleo por razones políticas. En los noventa y con el objetivo de reducir las plantas se implementó el “Plan de Conversión Ocupacional” (PCO) y el Plan de Movilidad Laboral (PML) que fueron planes de retiro voluntario que generaron una reducción del 12% en el personal del gobierno central y de un 23% en toda la administración pública, con la consecuencia de deserción de personal altamente capacitado.

Gestión del Rendimiento

Planificación y seguimiento del rendimiento (42–45)

Hasta el momento, no se observan prácticas de evaluación del rendimiento que respondan a una política establecida. Los objetivos establecidos para el trabajo y el rendimiento laboral de un año determinado, si es que se establecen, no resultan de evaluaciones de rendimiento efectuadas en el ciclo anterior. Los objetivos del rendimiento no son comunicados a los empleados buscando su implicación y compromiso. Este contexto podrá ser modificado a partir de la LSC que establece la evaluación del desempeño, la cual será periódica y podrá ser recusada por el funcionario.

Evaluación (46–48)

Actualmente no existe una planificación del desempeño, solamente existe un seguimiento de la evaluación del desempeño de acuerdo a las funciones que están definidas en el manual de puestos, y tampoco se cuenta con una metodología de gestión del rendimiento.

Administración (49)

Tomando en cuenta lo señalado por la Ley N° 476, serán las instancias de Recursos Humanos las encargadas de administrar este subsistema que actualmente no está formalizado.

Gestión de la Compensación

Existencia de estrategia salarial (50)

La estructura salarial y las políticas de retribución no están vinculadas a la estrategia organi-

zativa. Los trabajadores tienen, en general, la percepción de que no reciben de la organización compensaciones acordes con su contribución.

Equidad interna y externa (51–57)

El 65% de los servidores públicos devengan salarios iguales o menores a 72 dólares mensuales. Existe una diferencia sustancial entre los salarios pagados por el sector privado y los de la administración pública, siendo mayor la retribución en el sector privado. Sin embargo para los cargos de mayor jerarquía en la administración pública, éstos se acercan y sobrepasan en algunos casos a la mediana retributiva del sector privado, mientras existe una marcada tendencia a una retribución menor para cargos técnicos y mandos intermedios.

Existe también una gran dispersión salarial para cargos de igual nivel de complejidad, introduciendo altos grados de inequidad retributiva interna, producto de los elevados niveles de discrecionalidad actualmente aplicables. En el último año se realizaron estudios relativos al mercado retributivo en 14 Instituciones de la Administración del Estado, permitiendo identificar las prácticas retributivas, las inequidades internas y la situación de las retribuciones.

Eficiencia (58)

Como se señaló los salarios pagados por el sector público son sumamente bajos y poco efectivos para atraer y retener cuadros técnicos y gerentes calificados, lo que genera una situación crítica, sobre todo cuando se espera en el marco de la Reforma y Modernización del sector público mejorar la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía.

Administración (59–61)

Actualmente la DIGEFUP está desarrollando acciones para el ordenamiento salarial basado en principios de equidad interna.

Otras compensaciones (62–64)

Los beneficios extrasalariales que se aplican no son sistemáticos y no han sido evaluados en tér-

minos de costo-beneficio. En relación al sistema de pensiones, existe una reforma en curso desde hace siete años, que privatiza el sistema con similitudes al modelo chileno. Sin embargo a mediados de julio de 2004 se suspendió la implementación y se conformó una comisión para estudiar en un plazo de 6 meses qué acciones tomar.

Gestión del Desarrollo Profesional

Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de la carrera (65–70)

Las personas que trabajan en el sector público de Nicaragua no perciben en general un grado de satisfacción con sus expectativas de promoción. En la mayoría de las organizaciones públicas, exceptuando policía, ejército, educación, diplomacia y recientemente salud, no existen planes de carrera y sucesión que armonicen las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización. No se identifican alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, ya que las promociones horizontales basadas en reconocimiento de la excelencia profesional sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los empleados son muy poco frecuentes. Este contexto podría modificarse a partir de la implementación de la LSC que regula las promociones.

Calidad de la formación y gestión de la formación (71–76)

Si bien no se han desarrollado políticas sistemáticas de capacitación, existen en curso una serie de acciones tendientes a fortalecer el área de formación. En la práctica actual el área de personal, actúa como gestor de las solicitudes de cursos o seminarios que el trabajador solicita por su propia iniciativa. En lo que se refiere a los avances en esta materia, cabe destacar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del Proyecto de Reforma del Servicio Civil, realizó en el año 2000 la detección de necesidades de capacitación al personal de las instancias de recursos humanos de la Administración del Estado, gene-

rándose un Plan de Capacitación, y se definieron una serie de programas relativos a temáticas de Servicio Civil y gestión de recursos humanos⁵. (López, 2003). Por último, cabe destacar que a lo largo del año 2004 se realizaron acciones de capacitación relativas a la LSC en distintos organismos (DIGEFUP, 2004).

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Gestión del clima (77–78)

No existen prácticas destinadas a conocer el clima laboral, aunque se han realizado eventualmente evaluaciones de gestión del clima organizativo.

Eficacia de la comunicación (79–81)

Las organizaciones no suelen contar con mecanismos para conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones de los empleados.

Equilibrio y calidad de las relaciones laborales (82–85)

Existen prácticas de negociación entre las partes y algunos sectores como el de salud que tienen convenio colectivo. La LSC enmarca las relaciones laborales bajo el Código de Trabajo, señalando tanto la posibilidad de asociación sindical como de instrumentación del Convenio Colectivo, sin embargo se han generado algunas oposiciones a la misma. La Unión Nacional de Empleados (UNE) es la que mayor representatividad tiene en el sector público, descontando los sindicatos que representan el sector salud y educativo (Entrevista Ministerio de Trabajo, 2004).

Gestión del conflicto laboral (86–87)

En líneas generales, los primeros años de la década de los noventa se caracterizaron por un alto nivel de conflicto, que involucró al sector salud, docencia y a la APN en su conjunto en la huelga desatada como resultado de la derogación de la Ley N° 70⁶ con la asunción de Chamorro. A partir de 1992 se puede concluir que el número de conflictos ha ido reduciéndose progresivamente en número y en duración (Fajardo, 2001).

Gestión de las políticas sociales (88–89)

No se han desarrollado políticas sociales en forma homogénea y sistemática para el conjunto de los empleados. Existe cobertura médica que abarca tanto a las prestaciones básicas como a las de riesgo de trabajo y de invalidez. El nivel de servicios está acorde con los otorgados por el sistema de salud en Nicaragua.

Organización de la Función Recursos Humanos

Existe un alto grado de autonomía de decisión a nivel institucional y hasta la entrada en vigencia de la LSC, la base legal ha sido la Ley N° 290/98 y su Reglamento. En base a ese marco, la DIGEFUP, ha tenido competencia en la definición de la Estructura de Cargos, así como en el Presupuesto y el Sistema de Nómina Fiscal. El rol de la DIGEFUP ha cambiado, pasando de ser una instancia controladora de las acciones de personal (que al mismo tiempo que normaba algunos aspectos de los servicios de personal, era responsable de su operativización a través de la administración de la Nómina Fiscal) a convertirse en una instancia normativa responsable de desarrollar y coordinar el proceso de implantación de los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos diseñados, trasladando la operativización de las acciones a las instancias de Recursos Humanos a nivel institucional.

La LSC establece al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) como órgano rector, con facultades normativas y de formulación de políticas de personal, que contará con la asistencia de la DIGEFUP, en todos los aspectos.

⁵ Como resultado del desarrollo de estos programas se han ejecutado 79 acciones de capacitación, en beneficio de 1504 personas pertenecientes a 53 Instituciones y Organismos.

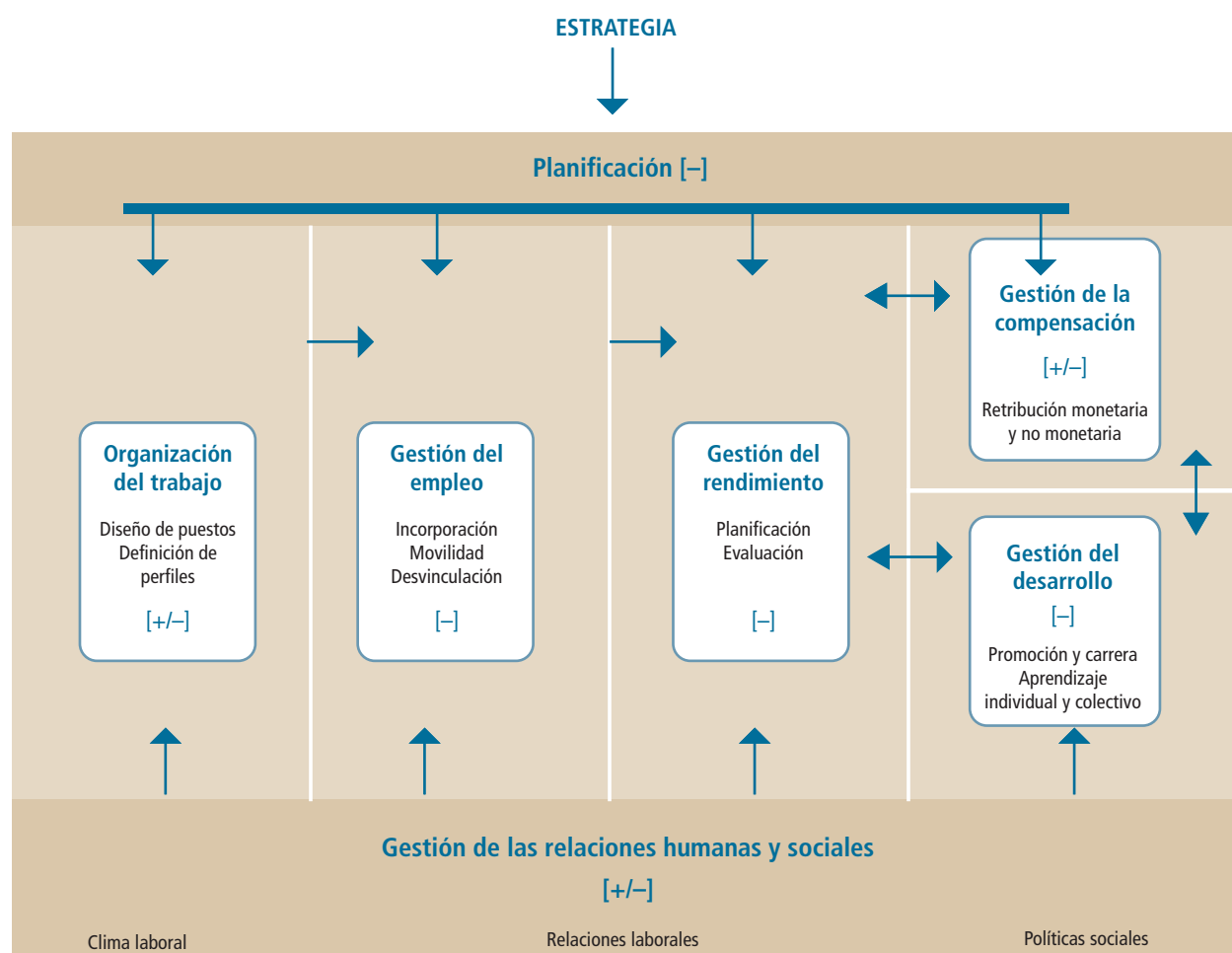
⁶ Se trata de la anterior Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, dictada por el gobierno saliente, y derogada por el gobierno de Chamorro por Decreto 8-90 apenas dos meses después de su publicación en la Gaceta.

tos relativos a la implementación y seguimiento de políticas y con los órganos establecidos en el marco legal del Servicio Civil y su reglamentación. Estos órganos que son: a) la Comisión de Apelación del Servicio Civil, cuyo rol fundamental es resolver en segunda instancia los recursos administrativos presentados contra resoluciones emitidas por las Instancias de Recursos Humanos de las Instituciones, y b) La Comisión Nacional del Servicio Civil, que es un órgano colegiado de carácter consultivo, integrado por delegados de los distintos Poderes del Estado, Asociaciones de Municipios, Regiones Autónomas y Organizaciones Sindicales del Sector Público y que se encuentra adscripta al MHCP. Las instancias

de Recursos Humanos de las distintas organizaciones del Sector Público, serán responsables de la aplicación y ejecución de políticas, normativas y procedimientos relativos a la implantación del Régimen del Servicio Civil. La ley establece que en cada institución de la Administración del Estado, funcionará una instancia administrativa responsable de la aplicación de las políticas, sistemas de clasificación de puestos y gestión de recursos humanos de la Institución en coordinación con la DIGEFUP. Estas funciones serán asumidas por las áreas de Recursos Humanos actualmente existentes y que son independientes del MHCP, desde el punto de vista orgánico y jerárquico.

Valoración simbólica de los subsistemas de recursos humanos

SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



II. INDICADORES

A) Indicadores Cuantitativos

(En dólares)⁷

1. Tasa de designaciones políticas

Tasa de designaciones políticas	Nd	No disponible
---------------------------------	----	---------------

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / Producto Bruto Interno

I. Nómina Salarial del gobierno central (millones)	232,48	2003 – Presupuesto General de la República Servicios Personales.
II. PBI (millones)	4.136,3	2003 – Banco Central de Nicaragua.
I / II Nómina Salarial del gobierno central / PBI	5.62%	

Incentivos del Servicio Civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Salario promedio del nivel más alto de la escala salarial principal	543,89	2003 – Cálculos propios en base a información de la DIGEFUP Distribución de la ocupación y los salarios del Gobierno Central- Corresponde a personal de Dirección.
II. Salario promedio del nivel más bajo de la escala salarial principal	134,24	2003 – Cálculos propios en base a información de la DIGEFUP Distribución de la ocupación y los salarios del Gobierno Central - Corresponde a personal de servicios Generales.
I / II Compresión vertical de los salarios	4.05	

Incentivos del Servicio Civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. PBI per cápita mensualizado	62,87	2003 – PBI / Población /12
II. Salario promedio del gobierno central	180	2003 – Dirección General de Función Pública-Ocupación y salario promedio bruto del Gobierno Central.
I / II Sueldo gubernamental promedio / PBI per cápita	2.86	

⁷Tipo de cambio promedio 2003: 15,1 cordobas por cada dólar estadounidense. Fuente: Banco Central de Nicaragua – Gerencia Internacional.

Incentivos del Servicio Civil**5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado**

I. Sueldo promedio del gobierno central	180	2003 – DIGEFUP – Ocupación y salario promedio bruto del Gobierno Central.
II. Sueldo promedio del sector privado	214,57	2003 – Banco Central de Nicaragua – Salario promedio de afiliados al INSS según actividad económica.
I / II Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado	0.83	

Dotación de Servicio Civil**6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total**

I. Número total de empleados públicos en el gobierno central	88.492	2003 – DIGEFUP – Distribución de la ocupación y los salarios del Gobierno Central.
II. Población total	5.482.340	2003 – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -Proyecciones.
I / II Número total de empleados públicos en el gobierno central / Población total	1.61%	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total del gobierno central (en millones)	562.8	2003 – Presupuesto General de la República.
II. Número total de empleados públicos del gobierno central	88.492	2003 – DIGEFUP - Distribución de la ocupación y los salarios del Gobierno Central.
I / II (en dólares)	6.360,29	

B) Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil**Tabla de índices**

Índice	Valor Índices (escala 4 a 20)	Porcentaje de la escala	Subíndice	Valor subíndices (escala 2 a 10)	Porcentaje de la escala
(E) Eficiencia	5.67	28%			
(M) Mérito	3.08	15%			
(CE) Consistencia estructural	3.92	20%	(CES) Coherencia estratégica	1.43	14%
			(CD) Consistencia directiva	2.29	23%
			(CP) Consistencia procesos	2.25	23%
(CF) Capacidad funcional	3.05	15%	(COM) Competencia	1.81	18%
			(EI) Eficacia incentivadora	0.46	5%
			(FL) Flexibilidad	2.27	23%
(CI) Capacidad integradora	5.41	27%			

Eficiencia

Los puntajes más altos se ubican en los ítems relativos al manejo del gasto en personal, aspecto que ha tendido a ser decreciente y sobre el cual se han instrumentado políticas tendientes a su mayor eficiencia. Impactan con bajo desempeño los aspectos referidos al sistema de pensiones que no logra articularse en un modelo definido pese a las reformas iniciadas; la ausencia de una política sistemática de capacitación más allá de los esfuerzos puntuales que actualmente se están realizando, y las inequidades salariales. Estos aspectos podrán tender a revertirse a partir de la implementación del nuevo marco legal.

Mérito

Este es un índice con baja puntuación dada la prevalencia de criterios clientelistas a efectos de la incorporación al empleo público, la promoción en la carrera y la política de salarios. Cabe destacar que hasta el momento no ha existido marco legal para el Servicio Civil.

Consistencia Estructural

Coherencia estratégica. Refleja la limitada orientación estratégica en relación a la planificación de los recursos humanos y la ausencia de una política de gestión del rendimiento.

Consistencia directiva. Los valores más altos representan la autonomía que hasta el momento han tenido las áreas. El rol de los directivos es limitado en parte por el fuerte componente clientelístico del sistema de gestión de recursos humanos; la ausencia de un marco legal relativo al servicio civil y por la resistencia al cambio de la cultura burocrática. Los servicios centrales han agregado progresivamente valor a su tarea pese a la precariedad del marco normativo.

Consistencia de procesos. Entre los aspectos de mejor desempeño de este índice figuran los relativos a la organización del trabajo, dada la existencia de un sistema de clasificación de puestos orientado a la gestión y que incorpora competencias en sus perfiles. Como aspectos de desempeño más bajo se encuentra la ausencia de prácticas relativas a la evaluación del rendimiento y las deficiencias del subsistema de planificación y compensaciones.

Capacidad Funcional

Competencia. Como aspectos mejor valorados se perciben los esfuerzos relativos a los perfiles de puestos en los últimos años, así como en el conjunto del subsistema de organización del trabajo. Impactan en forma negativa la debilidad de la gestión del empleo y de los procesos de capacitación.

Eficacia incentivadora. Este es el subíndice con más bajo desempeño dado la inexistencia de procesos vinculados a la gestión del rendimiento, cuestión que podrá modificarse a partir de la implementación plena del nuevo marco legal.

Subíndice Flexibilidad. Destaca el diseño de puestos orientados por criterios de gestión y la posibilidad de rescindir el empleo por razones técnicas u organizativas. Impacta negativamente la ausencia de políticas de desarrollo y carrera, y la imposibilidad de despido por bajo desempeño ya que esto no se ha realizado hasta el momento.

Capacidad integradora

Se destaca el marco relativamente negociador que han adoptado en los últimos años las rela-

ciones con los sindicatos, aunque estos siguen siendo actores de peso significativo. Muestran desempeño bajo los ítems vinculados a rendimiento y comunicación.

III. CONCLUSIONES

Análisis de áreas causales

Existen dos cuestiones centrales que afectan el desempeño del empleo público en Nicaragua: la inexistencia de un marco normativo que establezca normas y criterios comunes a efectos de conformar un servicio civil y la alta politización del sistema. Estos aspectos han impactado en los subsistemas de planificación, empleo, rendimiento, desarrollo y compensaciones que presentan una fuerte debilidad. El subsistema de planificación no se ha desarrollado bajo parámetros de orientación estratégica y con esfuerzos significativos se está avanzando hacia la conformación de sistemas de información que den cuenta de la cantidad de empleados y otros aspectos relativos a los recursos humanos en la función pública. El subsistema de empleo no se ha conformado bajo el principio del mérito y la rotación —consecuencia de los cambios políticos— y el acceso discrecional forman parte de sus características centrales. La inexistencia de prácticas vinculadas al rendimiento y al desarrollo pasan a ser una consecuencia casi obligada de los aspectos anteriormente señalados, con la excepción de aquellos sectores que por tradición y por poseer estatutos propios han podido establecer algunas pautas de carrera que igualmente están asociadas a la antigüedad del servidor y no a la performance o a la profesionalidad. La relativa integridad de los otros subsistemas se ha debido centralmente a la capacidad de ciertos actores de ejercer su rol —léase sindicatos en relación a las relaciones laborales— o de ciertas agencias que con asistencia técnica de los organismos internacionales han podido abordar el diseño de algunos instrumentos centrales, tales como lo relativo a la descripción de puestos en

el subsistema de organización del trabajo, o el proyecto ya aprobado de Ley del Servicio Civil.

Factores del contexto interno y entorno

Bajo el contexto del proceso de democratización reciente en Nicaragua pueden señalarse factores que limitan el desarrollo de un sistema integrado de gestión de recursos humanos. Entre ellos: a) el bajo interés por parte de los actores políticos de impulsar el capítulo relativo a la implantación del Régimen de Servicio Civil como estrategia de la Modernización del Estado; b) la reducción de las capacidades técnicas y gerenciales de las instituciones a pesar de los esfuerzos de capacitación y transferencia tecnológica, debido a la falta de estabilidad de personal directivo y de Recursos Humanos de las Instituciones, sobre el criterio del mérito; c) 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 y d) 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.

Conclusiones principales del diagnóstico

Si bien la reciente aprobación de la LSC y su posterior reglamentación marcan un hito en la historia del país, actualmente el servicio civil nicaragüense presenta importantes brechas en prácticamente todos los ejes analizados. Las principales disfunciones están relacionadas con la vulneración del principio de mérito y con una excesiva flexibilidad de estructura, normas y

prácticas. La administración del sistema es excesivamente fragmentada, ha carecido de órgano rector, normas, procesos y prácticas comunes y la gestión de RH se ha realizado en base al impacto financiero del gasto en personal a nivel presupuestario. En función de los derechos de los empleados públicos, la extinción del empleo se da por causas organizativas, técnicas o económicas pero existen importantes segmentos como los de educación y salud donde la inamovilidad se ejerce. Salvo en las carreras que poseen sus propios estatutos, tales como las áreas de educación y el servicio exterior, no se detectan prácticas vinculadas al desarrollo y tanto las acciones en capacitación como la inversión en este aspecto no han generado políticas integradas que promuevan el aprendizaje y cambio organizacional.

Si bien se realizan ejercicios de planeamiento estratégico, no se han derivado estrategias organizativas para guiar la práctica organizacional. Esto impacta en el subsistema de planificación, que conjuntamente con empleo, rendimiento y desarrollo presentan los valores más bajos. La gestión de las compensaciones no se ha vinculado a la estrategia organizativa, los trabajadores tienen en general, la percepción de que no reciben de la organización compensaciones acordes con su contribución y existen fuertes inequidades salariales. En materia de clima organizacional, se presentan prácticas incipientes en comunicación interna y externa. En cuanto a la cultura organizativa, existe una importante resistencia al cambio principalmente en los niveles operativos y administrativos, alto nivel de politización de las decisiones sobre RH y los sindicatos tienen alto poder de presión.

Organización del trabajo es el subsistema que presenta mayor desarrollo dado los esfuerzos realizados en este campo en los últimos años relativos a la clasificación y valoración de puestos desde criterios de gestión. Cabe destacar que tanto la UCRESEP como la DIGEFUP han tenido un rol significativo en el avance de las reformas, cuyo hecho más significativo fue la realización del anteproyecto de Ley de Servicio Civil y su reglamento.

IV. RECOMENDACIONES

Las reformas emprendidas en Nicaragua requieren de un alto apoyo político a efectos de su implementación. Este liderazgo debe implementarse a efectos de instrumentar las normas y procesos aprobados, destinar recursos a las campañas de educación y comunicación social interna y a públicos estratégicos, convencer a los Ministros y otros políticos de la renuncia gradual y negociada al ejercicio de la discrecionalidad en materia de servicio civil y gestionar recursos financieros para continuar la implementación gradual de la reforma.

Asimismo, además de las acciones tendientes al funcionamiento a pleno de la nueva normativa del Servicio Civil se percibe la necesidad de emprender acciones vinculadas a:

- Realizar una campaña entre líderes y organizaciones sociales pro Democracia y vigencia del Estado de Derecho para educar sobre los efectos de un buen sistema de servicio civil,

sobre el ejercicio de la democracia y la despolitización de áreas de decisión que no deben ser tomadas en función partidista.

- Estimular el avance en el área de planificación a través de la implementación de los procesos en marcha relativos a los sistemas de información.
- Diseñar acciones tendientes a implementar un sistema de capacitación integrado a los distintos subsistemas de recursos humanos.
- Fortalecer y profesionalizar las áreas de recursos humanos de los distintos organismos. En especial ver la posibilidad de desarrollar una Red de Gerentes de Recursos Humanos, informarlos sobre la reforma, sus objetivos, características y estrategias y capacitarlos en gestión de RH. Esta base de apoyo en todas las instituciones está parcialmente desarrollada pero es esencial para que el proyecto de reforma sea ampliamente conocido y difundido y se ganen aliados en este nivel, que influye en directores, gerentes y autoridades.

V. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Factores	Comentarios del Evaluador
Antecedentes		Desde 1994 se encuentra en marcha el Programa de Reforma del Sector Público, el cual ha contado con asistencia de diversos organismos internacionales.
Análisis del contexto institucional	Análisis del marco legal	Hasta el momento ha regido como marco legal el Código de Trabajo. A fines de 2003 fue aprobada la nueva LSC 476 y en agosto de 2004 su reglamento.
Análisis funcional del servicio civil	Análisis organizativo de la función Recursos Humanos	Alto grado de autonomía de decisión a nivel institucional. A partir de nueva ley, cambio de rol de DIGEFUP, pasando de instancia controladora a instancia normativa, y se crean nuevas instancias (Comisión Nacional SC, Comisión Apelación)
	Indicadores cuantitativos del sistema de SC analizado	Tendencia a reducir la dotación, nómina salarial con tendencia decreciente. Salarios del sector público con importante mejoría en 2002.
Análisis subsistemas	Planificación	No existen prácticas relativas a la planificación, pero hay un incipiente desarrollo de actualizaciones informáticas a efectos de la mejora de la información (SISEC). La reciente LSC establece la planificación de RH a través del proceso presupuestario. Procesos de retiro voluntario en los '90 redujeron la planta del gobierno central en 12%.
	Organización del Trabajo	La LSC establece un sistema de clasificación de cargos que está en proceso de implementación, y observa la incorporación de competencias en su diseño. La mayoría de las instituciones cuentan con manuales de puestos basados en la metodología Hay.
	Gestión del Empleo	No se han desarrollado prácticas tendientes a la preservación del principio del mérito y es alta la politización de las decisiones de ingreso y desvinculación. La LSC establece pautas relativas a modificar esta situación pero es de reciente aprobación. También establece procesos de inducción y mecanismos de movilidad y desvinculación por razones organizativas, pero no por desempeño ineficiente.
	Gestión del Rendimiento	No se ha desarrollado el subsistema. La reciente LSC lo establece a partir de 2004, pero no se ha implementado todavía.
	Gestión de la Compensación	Existe ley de salarios pero el sistema está desactualizado. La estructura salarial y las políticas de retribución no están vinculadas a la estrategia organizativa. El salario del sector público es menor al del sector privado para mandos medios y cargos técnicos, pero en los cargos de mayor jerarquía es mayor al privado. Inequidad interna. Reforma del sistema de pensiones desde hace siete años, que no logra concretarse.
	Gestión del Desarrollo	No se aplica la carrera administrativa. Actividades de capacitación casi inexistentes, salvo en el Proyecto de Reforma del Servicio Civil, que ha diseñado programas para las áreas de recursos humanos.
	Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	Existen procesos de negociación y concertación entre las partes, enmarcados en el Código de Trabajo. Algunas áreas cuentan con convenios colectivos. Los sindicatos (UNE es el mayoritario) mantienen una fuerte presencia, en especial los vinculados a las áreas de salud y educación. Los conflictos han decrecido en los últimos años. La política de beneficios sociales no presenta características homogéneas dependiendo del organismo o de las acciones de los sindicatos involucrados. No existen prácticas para gestionar clima laboral y comunicación.
Índices del sistema de servicio civil		El promedio de los índices se encuentra entre el 28% y el 15%. Capacidad Funcional y Mérito muestran los índices más bajos con un porcentaje del 15% mientras que los más altos son los de eficiencia 28% y capacidad integradora con un 27%.

ANEXOS

ANEXO 1. Valoración de los puntos críticos

(Ver anexo final)

ANEXO II. Ficha técnica del informe

- **Fecha de finalización del informe**

Fecha del diagnóstico: Agosto 2003

Fecha de la revisión: Octubre 2004

- **Consultores**

Mercedes Iacoviello - Laura Zuvanic

Asistentes: Mariana Calandra – Yanina Azolina – María Jesús Zuvanic

- **Fuentes de obtención de la información**

Documentos

DIGEFUP (2004) “Informe Nacional de Nicaragua” Presidencia de la República de Nicaragua. Documento presentado durante la “XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público”, realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Fajardo, Raúl (2001) “Las organizaciones sindicales centroamericanas como actores del sistema de relaciones laborales. El Caso Nicaragua”. www.oit.or.cr/mdtsanjo/actrav/pdf/Nicaragua.pdf

López, Martha Elizabeth (2003) “Avances de la reforma del Servicio Civil de Nicaragua” Presentado en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá 28–31 de Octubre.

Normativa

Decreto N° 87-04. Reglamento de la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa. 26 de octubre de 2004.

Ley N° 70. Servicio Civil y de la Carrera Administrativa. 16 de marzo de 1990. Derogada por Decreto 8–90, 16 de mayo de 1990.

Ley N° 185. Código del Trabajo. 5 de Septiembre de 1996.

Ley N° 290. Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo. 27 de Marzo de 1998.

Ley N° 476. Del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa. 19 de noviembre de 2003.

Entrevistas

Lic. Octavio López. Coordinador Interino. Dirección Financiera y Administrativa. Proyecto de Reforma y Modernización del Sector Público.

Granja, Julio Cesar. Secretario General del Ministerio de Trabajo.

Sitios web consultados

Boletín Oficial	www.presidencia.gob.ni/Presidencia
Reforma del Estado	http://www.ucresep.gob.ni/creditos.shtml

Abreviaturas

APN	Administración Pública Nacional
DIGEFUP	Dirección General de la Función Pública
MHPC	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MINSA	Ministerio de Salud
PCO	Plan de Conversión Ocupacional
PE	Poder Ejecutivo
PIB	Producto Bruto Interno
PML	Plan de Movilidad Laboral
RECTE	Sistema de Registro de Cargos y Trabajadores del Estado
SIGFA	Sistema de Administración Presupuestario
SISEC	Sistema de Información del Servicio Civil
UCRESEP	Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público
UNE	Unión Nacional de Empleados