

# Avances del Sistema de Servicio Civil en Nicaragua\*

Meyling Inés Dolmuz Paiz\*\*

DESCRIBE EL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL DE NICARAGUA, A CARGO DE LA DEPENDENCIA RECTORA DEL SISTEMA, LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, DIGEFUP, DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MHCP, DESTACANDO LOS LOGROS Y AVANCES, TANTO EN TORNO AL DESARROLLO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA COMO DE LOS SUBSISTEMAS DE RECURSOS HUMANOS.

PALABRAS CLAVES: SISTEMA DE SERVICIO CIVIL; RECURSOS HUMANOS; LEYES Y REGLAMENTOS; SISTEMAS DE REMUNERACION; NICARAGUA

KEY WORDS: SISTEMA DE SERVICIO CIVIL; HUMAN RESOURCES; LAWS AND REGULATIONS; WAGE PAYMENT SYSTEMS; NICARAGUA

## Introducción

El Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional como máxima expresión de la voluntad del pueblo nicaragüense, está comprometido con la transformación de la Administración del Estado, para asegurar su

funcionamiento eficaz y eficiente, así como la calidad en la prestación de los servicios públicos orientados hacia las necesidades y demandas de la población, por lo que hace suyo el espíritu de la Ley No. 476, "Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa", como fundamento jurídico del establecimiento del sistema de mérito.

\* Documento presentado en el XVI Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana con el tema central "Responsabilidad Social, Participación Ciudadana y Función Pública", realizado en Panamá del 9 al 11 de julio del 2012 y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA, de Panamá.

\*\* Viceministra de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua.

Recibido: 7 de julio del 2012.

Aceptado: 31 de enero del 2013.

La Ley No. 476 "Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa", regula de forma específica la relación de empleo entre el Estado y las personas en el servicio público e instituye el establecimiento de la Carrera Administrativa, indicando las formas de ingreso, permanencia, desarrollo y egreso de los servidores públicos, lo que sienta las bases para la profesionalización real de los servidores públicos.

Sobre esta base, la Dirección General de la Función Pública, DIGEFUP, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, de la República de Nicaragua, como órgano rector del Servicio Civil, durante el período 2009-2011 ha desarrollado acciones orientadas a crear condiciones organizativas y técnico - metodológicas que propicien el establecimiento de un sistema de gestión y desarrollo de los recursos humanos en la Administración del Estado.

Con el desarrollo de estas acciones se ha fortalecido la institucionalidad del servicio civil, desarrollando capacidades técnicas y gerenciales para su implantación, tanto en el órgano rector como en los otros órganos, priorizando a las Instancias de Recursos Humanos Institucionales, IRHI, que por ley son responsables de su aplicación.

### **Logros y avances de la Carrera Administrativa**

La profesionalización del servicio público sobre la base del mérito se ha impulsado promoviendo la incorporación y desarrollo de la Carrera Administrativa de las y los servidores públicos, lo que ha contribuido a la continuidad del funcionamiento administrativo del Estado y al aprovechamiento de sus conocimientos, capacidades y experiencia personales.

El ingreso a la Carrera Administrativa se produce: superando los

procesos de provisión, para el personal de nuevo ingreso y por medio del proceso extraordinario de acreditación, para el personal en servicio activo; para ambos procesos las personas tienen que cumplir con los perfiles de requerimientos del puesto.

De conformidad a lo establecido en la Ley No. 476, mediante el proceso extraordinario de acreditación, también se incorporan a la Carrera Administrativa los servidores públicos que desempeñan puestos técnicos y administrativos y que poseen experiencia acumulada de al menos diez años.

A diciembre de 2011, el total de personas acreditadas es de 15.979 pertenecientes a cuarenta y cuatro instituciones. El desarrollo de este proceso ha permitido conocer el nivel de profesionalización del empleo público en las instituciones, así como establecer el punto de partida para el desarrollo de la Carrera Administrativa del personal acreditado.

### **Marco jurídico y normativo**

Se cuenta con un marco legal que comprende la Ley No. 476, "Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa" y su Reglamento que regula las relaciones integrales entre el Estado y las personas incorporadas al servicio público; sin embargo, ha sido necesario realizar acciones

para mejorar estos instrumentos jurídicos, con el propósito de facilitar su aplicación: los avances en este tema se expresan en:

- *Creación de condiciones para la aplicación del Manual de Procedimiento Disciplinario y Piezas Procesales*, mediante la validación, entrenamiento y capacitación sobre su contenido y utilización, realizándose tres eventos dirigidos a noventa y cinco funcionarios de las áreas de recursos humanos y asesores legales de cincuenta instituciones.
- *Construcción de consenso para la propuesta de reformas al Reglamento de la Ley No. 476*, mediante talleres, grupos de discusión e incorporación de aportes u observaciones realizadas en los eventos de capacitación desarrollados, con la participación de las IRHI, organizaciones sindicales, asociaciones gremiales y ciudadanas.
- *Propuesta de Reformas a la Ley No. 476, Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa*, elaborada con base a los aportes de los diferentes actores (Personal técnico de DIGEFUP, IRHI, y Asociaciones Sindicales), así como a las recomendaciones surgidas en las capacitaciones.
- *Elaboración de Normativas Técnicas de los Sistemas y*

*Procesos del Servicio Civil*, con el objetivo de facilitar su implantación, homogenizar su aplicación en las instituciones y garantizar la rigurosidad de las metodologías y los procedimientos. Se dispone de Propuestas de Normativas Técnicas sobre: Incorporación de Servidores Públicos a la Carrera Administrativa, Provisión de Puestos, Excedencia, Proceso de Inducción u Orientación, Sistema de Capacitación y Sistema de Gestión del Desempeño.

#### **Conformación de los órganos del Servicio Civil**

Partiendo de que la existencia de un marco jurídico no asegura la efectiva implantación ni la institucionalización del Sistema de Servicio Civil, se han orientado esfuerzos a la consolidación de los órganos que lo conforman:

- *Dirección General de Función Pública*, es la Instancia Rectora del Servicio Civil, adscrita al MHCP. Sus principales funciones son: establecer políticas, normas y procedimientos relativos a la administración y desarrollo de los recursos humanos, así como regular y supervisar su implantación. Al momento es una instancia fortalecida orgánica y técnicamente.

- *Comisión de Apelación del Servicio Civil*, es un órgano autónomo de segunda instancia, que conoce y resuelve sobre los recursos administrativos presentados contra las resoluciones emitidas por las instituciones, especialmente por despidos en contravención a los derechos de las y los servidores públicos, establecidos en la Constitución Política, Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa y Leyes conexas. Actualmente es una instancia consolidada que ha logrado tener incidencia a nivel nacional, cuyas actuaciones y resoluciones son reconocidas y aceptadas.
- *Comisión Nacional del Servicio Civil*, es un órgano colegiado de carácter consultivo, cuya función es asesorar sobre políticas y normas en materia de servicio civil, monitorear y evaluar la implantación del servicio civil. Está integrada por nueve miembros, presididos por el MHCP y representantes de la Asamblea Nacional, Corte Suprema de Justicia, Consejo Supremo Electoral, Asociación de Municipios, Regiones Autónomas (2) y Organizaciones Sindicales del Sector Público (2). Actualmente se encuentra en proceso de instauración.
- Instancias de Recursos Humanos Institucionales, IRHI, son las unidades res-

ponsables de la aplicación de la Ley y políticas en materia de servicio civil, así como de la implantación de los sistemas de clasificación de puestos y de gestión de recursos humanos. Para fortalecer su rol y contribuir a su efectiva gestión, su ubicación orgánica las posiciona en el nivel estratégico de las instituciones.

### **Implantación progresiva de sistemas**

El desarrollo de la carrera en el servicio público se fundamenta en un principio esencial del servicio civil: la estabilidad laboral que, en Nicaragua está consignado en el Artículo 4 de la Ley No. 476, por lo que se ha convertido en una política de gobierno.

Además, para facilitar el recorrido laboral de las y los servidores públicos de forma exitosa, obliga a la implantación efectiva de los Sistemas establecidos en la Ley, tarea a la que se han dedicado esfuerzos significativos, con los siguientes resultados:

### **Sistema de Clasificación de Puestos**

Ha contribuido al ordenamiento organizativo y funcional de las instituciones, a través del ordenamiento de los puestos con base a su

contenido organizativo, entendiéndose como tal: funciones, responsabilidad, complejidad, que permiten definir la importancia relativa del puesto en la organización. Este sistema constituye el elemento fundamental para la implantación de los sistemas de gestión de recursos humanos.

El desarrollo del Sistema de Clasificación de Puestos comprende tres grandes procesos que son: la descripción de puestos; análisis y valoración de puestos y clasificación en familias funcionales, puestos tipos, puestos propios y comunes, así como la clasificación por tipo de servicio (directivo, ejecutivo, operativo).

Los logros en la implantación de este sistema son los siguientes:

- *Elaboración de Manuales de Puestos* de cincuenta y seis instituciones, con sus niveles de complejidad asignados (93% del universo de instituciones).
- *Confeción del Manual de Puestos Tipo*, conformado por 561 puestos propios y 234 puestos comunes, agrupados en treinta y cinco familias funcionales propias, diez familias comunes y cuatro subfamilias.
- *Capacitación sobre la metodología utilizada en los tres procesos* que conlleva el Sistema de Clasificación de Puestos, al

personal de Recursos Humanos de las instituciones, logrando fortalecer capacidades que permitan la administración y actualización de los manuales de puestos.

### **Sistema de Provisión de Puestos**

La Ley No. 476, establece diferentes tipos de servidores públicos y, por tanto, diferencias en las formas de ingreso a la Administración Pública y a la Carrera Administrativa, así como en las formas de contratación; de igual manera establece excepciones para la aplicación de la Ley y el ingreso a la Carrera Administrativa.

Existen puestos cuyo ingreso se realiza con base al mérito y es requisito someterse a un proceso selectivo; otros en los que el ingreso se produce bajo el criterio de confianza, éstos deben cumplir con el mérito, pero no están sujetos al proceso selectivo; por último, puestos de designación política y de elección directa e indirecta, cuyos titulares no están sujetos a procesos selectivos.

En este contexto, el Sistema de Provisión de Puestos constituye la puerta principal de acceso a la administración pública ya que habilita a quienes lo superan para el ingreso a la Carrera Administrativa. Los avances de este Sistema se expresan en:

- *Diseño del proceso y propuesta de Manual de Procedimien-*

tos, los que han sido validados con los diferentes actores.

- *Coordinación, supervisión y seguimiento a la implantación del Sistema de Provisión de Puestos* en las instituciones, a través de la emisión de dictámenes técnicos sobre el ingreso de servidores públicos de veintisiete instituciones al Sistema de Nómina Fiscal y la realización de supervisiones técnicas de la implantación progresiva del sistema de provisión de puestos en dieciocho instituciones descentralizadas y entes autónomos.

### **Sistema de Gestión del Desempeño**

Tiene como fundamento jurídico la Ley No. 476 y su Reglamento, por lo que fue diseñado conforme a éstos; consiste en un proceso directivo y sistemático que permite analizar y evaluar el desempeño de las y los servidores públicos en sus puestos de trabajo, orientado al cumplimiento de metas y objetivos del área donde se desempeñan.

Actualmente se cuenta con una metodología, instrumentos para su aplicación, y estrategia de implantación, que incluye la realización de pilotajes que han implicado de parte de DIGEFUP, capacitación, transferencia metodológica, acompañamiento y asistencia técnica a todos los actores de las instituciones.

Los avances se expresan en:

- *Implantación piloto en diez instituciones del Estado*, en las que se concluyó la evaluación del desempeño de los servidores públicos y del proceso de implantación, lo que constituye un insumo para el mejoramiento del sistema.
- *Actualización y validación del marco conceptual, metodología e instrumentos* de la gestión del desempeño, con base a los resultados de la experiencia del pilotaje; así como adecuaciones de la estrategia de implantación de acuerdo a las particularidades de las instituciones.
- *Capacitación a las IRHI, personal directivo y de las organizaciones sindicales* de las instituciones sujetas a la implantación, lográndose fortalecer sus capacidades y competencias para la aplicación de la metodología, validación del sistema, desarrollo de la estrategia de implantación y de una nueva cultura orientada a la búsqueda de la excelencia.
- *Homogenización en la implantación del sistema a las instituciones pilotos*, mediante acciones de apoyo y seguimiento a la aplicación de la metodología, instrumentos evaluativos, consolidación de

información y preparación de resultados finales a ser presentados a las autoridades.

### **Capacitación y desarrollo**

La DIGEFUP como ente rector del servicio civil tiene la responsabilidad de diseñar e implementar los programas de formación y capacitación del personal técnico de las IRHI, cuyos resultados han contribuido a la institucionalización del sistema de servicio civil, el fortalecimiento de los órganos que lo conforman, apropiación del marco jurídico y la relación laboral del Estado con los servidores públicos.

Asimismo, han propiciado el mejoramiento de la gestión y administración de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública y el fortalecimiento de capacidades del personal dirigente de las organizaciones sindicales, orientadas a que asuman el rol relevante en la implantación del servicio civil, contribuyendo de esta manera al mejoramiento de la gestión pública.

Entre las principales acciones se pueden mencionar:

- Programa de Especialización en Recursos Humanos

Se dio continuidad al mismo a través de Cursos de Postgrado, desarrollados bajo la coordinación de la DIGEFUP y dirigidos al personal de las IRHI,

de la DIGEFUP, Asesores Legales de las instituciones y miembros de los otros órganos del Servicio Civil, teniendo como resultados:

- *IV Postgrado en Gerencia de Recursos Humanos:* Se benefició a treinta servidores públicos de veintidós instituciones de la Administración del Estado. Esta acción complementa los otros cursos que se planificaron, supervisaron y evaluaron, siendo en total cuatro Cursos de Postgrado en "Gerencia de Recursos Humanos del Sector Público", dirigidos a 119 funcionarios y técnicos de las áreas de recursos humanos de las instituciones.

- Otras acciones de especialización:

En el 2010, se realizaron:

- *Postgrado en Gerencia Pública (1):* diseñado con el propósito de adquirir conocimientos y desarrollar habilidades para la gestión pública y del talento humano; dirigido a personal directivo de las IRHI; concluyó satisfactoriamente con treinta participantes, que alcanzaron alto nivel de rendimiento académico.

- *Postgrado en Derecho Laboral (1)*: su objetivo fundamental fue el conocimiento y dominio del marco constitucional y jurídico laboral vigente en Nicaragua, con la finalidad de asegurar su correcta aplicación de parte de las IRHI. Concluyó con treinta participantes entre directivos y asesores legales de las instituciones.

En el 2011, Nicaragua fue incorporada en el Programa de Capacitación Nacional ICAP Centroamérica 2011 del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y en el Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica que impulsa el Gobierno de Colombia, siendo beneficiados con la realización de dos acciones de especialización:

- *Primer Programa de Formación de Gestores de la Calidad en el Sector Público (1)*: diseñado con el propósito de dotar a un grupo de funcionarios de los conocimientos, herramientas y destrezas básicas para que asuman la responsabilidad de liderar en sus respectivos servicios una revolución por la calidad y el mejoramiento continuo; concluyó satisfactoriamente beneficiando a treinta y

dos participantes de veintidós instituciones del sector público.

- *Diplomado Internacional en "Gestión de Calidad y Mejora Continua – Sector Público Eficiente" (1)*: diseñado con el objetivo de capacitar servidores públicos de los países de Mesoamérica en la construcción de una nueva cultura alrededor de la Gestión de Calidad; concluyó satisfactoriamente beneficiando a treinta y dos participantes de trece instituciones del sector público.

- Capacitación:

- *Diseño y desarrollo del Plan de Capacitación*: este proceso se ha profundizado, mediante la planificación de acciones de capacitación, correspondientes a seis áreas de atención, orientadas a la adquisición de conocimientos y el desarrollo de actitudes y habilidades para lograr la efectiva implantación del Servicio Civil.
- Así como la ejecución de eventos sobre el marco jurídico del Servicio Civil, Clasificación de Puestos, Sistemas de Gestión de

Recursos Humanos, Sistema de Información del Servicio Civil, SISEC, con participación de servidores públicos de las instituciones y organizaciones sindicales, involucrando como facilitadores a funcionarios de la Comisión de Apelación de Servicio Civil para el abordaje de los contenidos sobre el procedimiento Disciplinario de Segunda Instancia.

### **Sistema de Retribución**

El Sistema Retributivo de la Administración del Estado se fundamenta en la Clasificación de Puestos y el respeto a los principios de equidad e igualdad, por lo que se orienta a reducir gradualmente las brechas para lograr la equidad; sin embargo, su aplicación se enmarca necesariamente en restricciones fiscales que deben cumplirse. A pesar de lo anterior, se han obtenido avances en cuanto a:

- *Aplicación de ajustes salariales* con base a las asignaciones presupuestarias, con el objetivo de dar respuesta a la recomposición del poder adquisitivo de las y los servidores públicos, teniendo como referente la variación del tipo de cambio, definida anualmente. Estos ajustes han beneficiado a más de 105.214 servidores públicos incorporados al Sistema de Nómina Fiscal,
- *SNF, así como a 6.494* pertenecientes a entes autónomos y descentralizados, fuera del Sistema antes mencionado, en total suman 111.708 beneficiados.
- *Estudios de la Práctica Retributiva de la Administración Pública*, haciendo énfasis en las instituciones pagadas a través del SNF, como insumo para el diseño de una política retributiva homogénea para la Administración Pública.
- *Ordenamiento y regulación de los salarios* de los funcionarios públicos de mayor jerarquía del Poder Ejecutivo, mediante la publicación y aplicación del Decreto No. 19-2007.
- *Aplicación de criterios para regular las remuneraciones del personal bajo la modalidad de Consultores*, mediante "Normativa para la regulación de remuneraciones del personal contratado bajo la modalidad de servicios de Consultores".
- *Incorporación al SNF del personal técnico y de línea, proveniente de nóminas internas, transitorias y de proyectos*, esfuerzo que el gobierno está realizando para transparentar la situación del empleo público y darle continuidad a los logros alcanzados a través de proyectos importantes, lo que implica la planificación anual de los recursos.

### **Sistema de Información del Servicio Civil, SISEC**

Es una herramienta informática que facilita la planificación y gestión de los recursos humanos al integrar la información de los puestos, personas, estructuras organizativas, presupuesto y nóminas, así como de la aplicación de los diferentes sistemas de gestión de recursos humanos.

El SISEC es un sistema cuyo objetivo es manejar el registro y la gestión operativa de los procesos de recursos humanos en la implantación del Régimen de Servicio Civil. Conforme al Modelo Conceptual del Sistema fueron desarrollados los módulos de clasificación, estructuras, personas, capacitación, provisión y desempeño. Los módulos nómina, administrativo y retribución tienen avances significativos pero aún no están concluidos. Sin embargo, no se encuentra implantado.

Este Sistema está siendo objeto de revisión y ajustes en el marco del Programa de Modernización de las Finanzas Públicas, con el propósito de crear un Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera que integre y articule los Sistemas de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Contrataciones de Bienes y Servicios y Sistema de Recursos Humanos.

### **Retos y perspectivas**

La DIGECA del MHCP, como Órgano Rector del Servicio Civil,

tiene un reto histórico: la implantación del Sistema del Servicio Civil sobre la base del mérito y para lograrlo existen acciones imprescindibles que tiene que continuar impulsando, tales como:

- *Fortalecimiento de las capacidades de la Instancia Rectora:* lo que requiere de un componente fuerte de Capacitación Especializada con la finalidad de fortalecer las capacidades técnicas y gerenciales del personal de esta área.
- *Formación de Directivos:* para lo cual es preciso identificar las necesidades de formación y capacitación de este nivel de servidores públicos, diseñar el programa de formación correspondiente y gestionar los recursos para poder ejecutarlo.
- *Formación, perfeccionamiento y profesionalización del personal de las IRHI:* necesidad surgida ante la transformación del rol de las IRHI, las que tienen que centrarse en la gestión y desarrollo de personas, convirtiéndose en especialistas y asesoras del personal directivo. La continuidad a esta acción es fundamental para garantizar la efectiva implantación del Sistema del Servicio Civil, lo que demanda de muchos recursos que actualmente no se disponen y para cuya asignación existen serias restricciones presupuestarias.

## Conclusiones

A partir del 2007 con la voluntad política del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, se ha continuado y consolidado la implantación del Servicio Civil, con la clara visión de su contribución a la profesionalización del empleo público y el mejoramiento de la eficiencia y calidad de los servicios que se brindan a la población. Como resultado del trabajo integral realizado por la DIGEFUP, del MHCP, se han creado las condiciones organizativas, técnicas y metodológicas que facilitan la implantación del servicio civil.

Sin embargo, los esfuerzos realizados no son suficientes, la implantación del Sistema del Servicio Civil sobre la base del mérito implica la articulación armoniosa del desarrollo de las capacidades gerenciales, técnicas y personales de los actores fundamentales: los órga-

nos del Servicio Civil (DIGEFUP, como órgano rector; Comisión Nacional de Servicio Civil; Comisión de Apelación del Servicio Civil e IRHI), cada uno con sus características, en correspondencia a la naturaleza de sus funciones; el personal dirigente, en el que se incluye a los dirigentes sindicales, así como a las y los servidores públicos.

El reto está definido y asumirlo convierte al equipo de DIGEFUP y a los diferentes actores involucrados, en una parte importante de la historia de Nicaragua, de Centroamérica y del mundo, ya que aunque faltan recursos, existe una gran voluntad de hacer posible la implantación del Sistema del Servicio Civil con base al mérito, profesionalizar el empleo público y contribuir a la efectividad de la gestión pública, como elementos fundamentales para la gobernabilidad democrática y el desarrollo económico y social de Nicaragua ◇