

# Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en Nicaragua\*

Manuel Ortega Hegg\*\*

---

EXAMINA EL PROCESO DE ACERCAMIENTO DE POSICIONES Y APROBACIÓN DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA, ENFATIZANDO SUS BONDADDES Y RETOS EN EL MARCO DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO, IMPULSADO POR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LOS ORGANISMOS MULTILATERALES.

## Introducción

Esta exposición tiene como objetivo presentar el estado actual de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Esta iniciativa de ley es parte del proceso de reforma y modernización del sector público de Nicaragua.

La particularidad de Nicaragua en este tema, es que ha carecido históricamente de una ley que regule las relaciones del Estado con los funcionarios del servicio público estatal, y

que también les dé estabilidad legal. Ello ha impedido el establecimiento de un aparato estatal eficiente, que desempeñe sus tareas con base en las exigencias de los reglamentos, la impersonalidad y la competencia profesional, es decir, el surgimiento de una burocracia clásica en el sentido *weberiano*.<sup>1</sup>

En este caso, la relación de la política con la administración se ha caracterizado por una total subordinación de la segunda a la primera. La persistencia de una cultura política tradicionalmente autoritaria, caudillista y

---

\* 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.

\*\* Doctor en Sociología. Director e Investigador del Centro de Análisis Socio-Cultural, Universidad Centroamericana, Nicaragua.

1. De acuerdo a Max Weber, la burocracia es la única opción para el ejercicio de la dominación en las sociedades modernas. Se caracteriza por: 1) Una administración racional; 2) obediencia con base en el derecho y en un "cosmos de reglas abstractas"; 3) orden impersonal; 4) competencia basada en deberes y servicios objetivamente limitados en virtud de una distribución de funciones; 5) principio de jerarquía administrativa que responde a la formación profesional de los

cientelar entre la élite política del país, ha impedido hasta el presente la creación de un marco mínimo de regulación de ambos campos. Aunque algunos estudios han cuestionado la supuesta neutralidad política o apoliticidad del aparato burocrático,<sup>2</sup> es un hecho que requiere de una regulación básica que le permita la realización de sus fines con apego a normas que brinden algún grado de certidumbre social.

En este caso, y dada la globalización creciente de las relaciones de intercambio, la certidumbre de un Estado cuyo personal se rige por normas, se convierte en una condición básica para el funcionamiento de ese mercado global. De ahí que el interés de una burocracia profesional en el Estado se convierta hoy en una demanda fundamental de los organismos multilaterales y agencias de cooperación internacionales.

En el caso de Nicaragua, la ausencia de esta base normativa burocrática, se ha expresado en una administración pública poco profesional, cuyos empleados se renuevan

---

funcionarios; 6) inexistencia de apropiación de cargos; 7) apego al expediente y organización en torno a la "oficina" como médula de asociación profesional. (Cfr. Gina Zabudovsky, Burocracia. En: *Léxico de la Política*. FLACSO-FCE-SEP-Conacyt-Heinrich Boll Stiftung, México, 2000, p.12).

2. Gioglioli, Paolo (1981), Burocracia, en *Diccionario de Política*, SXXI, España; Joseph Palombara (1967), *Bureacracy and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, Ralph Miliband (1969), *The State in Capitalist Society*, Basic Books, New York.

con los cambios de gobierno, y donde los esfuerzos de formación y capacitación se pierden al vaivén de las vicisitudes políticas. Por el lado de los trabajadores, el sistema se caracteriza por una gran inestabilidad laboral, dado que la permanencia en el puesto, y la posibilidad de hacer carrera no depende de méritos, habilidades y capacidades, sino de la fidelidad al jefe de turno. Los efectos sobre el servicio a los ciudadanos son también negativos, pues éstos deben afrontar permanentemente una administración pública ineficiente y arbitraria, así como a un funcionariado orientado más a responder por fidelidad partidaria, que por el cargo y la población. La lentitud e incertidumbre en las respuestas a la gestión de negocios, así como la corrupción, son otros tantos efectos derivados de la situación actual.

Por ello, la legislación sobre el servicio civil ha sido vista como una necesidad imperante por distintos actores y la ciudadanía en general, y que se le ha agregado actualmente la urgencia, puesto que el proceso de reforma institucional promovido desde la cooperación internacional, ha considerado que la modernización de la gestión de los recursos humanos es un factor fundamental para las instituciones públicas.

La importancia de regular la función pública, radica en la necesidad de ordenar la actividad de las personas que tienen a su cargo las funciones y servicios públicos del Estado. Se requiere de un régimen jurídico que establezca aspectos tan fundamentales como: deberes, derechos y

responsabilidades de las personas encargadas de la función pública; los mecanismos de ingreso; las políticas de promoción interna o ascensos; los métodos de evaluación del desempeño; el sistema retributivo entre otros, que forman parte de la función pública.

También, entre las llamadas “condicionalidades” impuestas a Nicaragua por la cooperación internacional, se encuentra la aprobación de una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que tenga como finalidad lograr la profesionalización de los servidores públicos, los que por vía de este instrumento estarían solo subordinados a la Constitución y a las leyes, con el propósito de suministrar servicios básicos eficaces y adecuados a las necesidades del mercado y la población.

Un breve recorrido por la historia normativa del país nos muestra el largo camino que se ha tenido que recorrer para lograr la aprobación de una ley en tal sentido.

## **Antecedentes**

Aunque ya desde la Primera Constitución de Nicaragua como Estado Independiente aprobada en 1826, aparecen algunas regulaciones para los funcionarios públicos, nunca durante todo este largo período se promulgó una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, a pesar de que, como veremos a continuación, algunas constituciones lo establecían.

Así, en la Constitución de 1939, aparece por primera vez el mandato constitucional de “crear un Servicio Civil organizado con los funcionarios que no tengan carácter político” (Artículo 321), en un Título dedicado a los funcionarios públicos.

La Constitución de 1950 mantiene un artículo similar al de la de 1939, decretando también la creación de un “Servicio Civil organizado con los servidores públicos que no tengan carácter político” (Artículo 299).

Ese mismo mandato de 1939 y 1950 se retoma en la Constitución de 1974 en su Artículo 268.

La Constitución de 1987, actualmente en vigencia, establece la Carrera Administrativa, a regularse por la ley respectiva, sin mencionar el de Servicio Civil (Artículo 131). Sin embargo, la reforma constitucional de 1995 dice expresamente de una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Artículo 130), y que serán regulados. (Artículo 131).

## ***Ley N° 70: Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1990***

La falta de una ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa emitida por los mandatos constitucionales solo será subsanada en 1990, a través de la Ley N° 70, la que forma parte de una serie de normas y regulaciones que se dieron durante el proceso de transición del gobierno revolucionario sandinista al de la Unión Nacional Opositora.

Dadas las características del gobierno sandinista que amplió las funciones del Estado hacia la economía y que estableció una política social amplia, y una administración desconcentrada con gobiernos regionales y municipales, el aparato estatal era muy numeroso. Con la aprobación de esta ley el gobierno sandinista le daba estabilidad a sus partidarios en los cargos de la nueva administración. Aunque estaba basada en una concepción moderna, que establecía el mérito para el nombramiento de los trabajadores del Estado, al estabilizarlos amenazaba no solo con heredar una burocracia sumamente grande al nuevo gobierno, sino también con dejar instalado un importante control sandinista sobre el Estado. Por otro lado, la nueva administración, con una visión neoliberal del Estado, requería manos libres para proceder a una reforma que le permitiera una reducción radical del personal y funciones del Estado. En estas condiciones, una ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que procuraba una alta estabilidad y aún cierta inamovilidad al personal público, era lo menos conveniente para el nuevo gobierno.

En consecuencia uno de sus primeros actos, fue suspender la aplicación de esta ley a través del Decreto Ley N° 8-90: Decreto de Suspensión de Aplicación de la Ley N° 70 y de Revisión de Convenios Colectivos. La razón esgrimida para tal suspensión, fue que dada la necesidad de un ordenamiento jurídico acorde con los planes y programas impulsados por el nuevo gobierno, para resolver la difícil situación social y económica del

período de transición, consideraba que la Ley N° 70 era un obstáculo para la reorganización adecuada del Poder Ejecutivo. El Decreto establecía la no aplicación de esta ley mientras no fuera reglamentada. Ya antes de este decreto, el nuevo gobierno había aprobado una Ley de Reformas a la del Servicio Civil y Carrera Administrativa (Ley N° 101 de mayo de 1990), ampliando el concepto de personal de confianza, lo que le facilitaba la remoción de trabajadores sin los obstáculos pertinentes de la legislación laboral.

Esta suspensión fue recurrida a través de un recurso de inconstitucionalidad en contra de la Presidenta Violeta Barrios de Chamorro. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia, declaró inconstitucional la suspensión de la Ley N° 70 (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia N° 71 del 18 de julio de 1990). Sin embargo, la ley no entró en vigencia dada su falta de reglamentación, tarea que le correspondía al propio Poder Ejecutivo.

Nuevamente en el marco de un enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo por la reforma constitucional de 1995, que le era desfavorable al primero, la Asamblea Nacional aprobó la Ley N° 251, que derogaba la N° 101, con el propósito de otorgarle a la N° 70 toda su vigencia y decretar su ejecución inmediata, ordenando al Ejecutivo la reglamentación de dicha ley en un plazo no mayor de 15 días. El incumplimiento del Ejecutivo permitiría al Legislativo poner en vigencia la reglamentación respectiva. Sin embargo, esta vez fue el

Ejecutivo quien recurrió a la Corte Suprema de Justicia, que, a su vez, a través de la Sentencia N° 1 del 7 de enero de 1997, declaró inconstitucional el Decreto Legislativo N° 1598 que reformaba el Estatuto General y el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, declarando nulo todo lo actuado por la misma, por lo que la Ley N° 251 nunca entró en vigencia.

### **Anteproyecto de la Ley actual**

La nueva Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa tiene como antecedentes un Convenio de Crédito del Gobierno de Nicaragua con la Asociación para el Desarrollo Internacional, IDA, del Banco Mundial (Convenio IDC 2690-NI), donde se incluía un componente de reforma del servicio civil.

A través de este Convenio y de 1996 a 1998, por medio de la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, y el apoyo de la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, UCRESEP, se contrató una firma internacional que realizó un proceso de transferencia metodológica a los sistemas de gestión de los recursos humanos. Se partió de un diagnóstico y luego se diseñó y ejecutó un plan de capacitación de las áreas de

recursos humanos del Estado, con el propósito de desarrollar capacidades técnicas que permitieran la aplicación de la ley que establecería la implantación del Servicio Civil sobre la base del mérito.

En esta etapa entre otras cosas, también se preparó un Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa y su Reglamento, el que fue revisado a lo interno del Estado y enviado a la Asamblea Nacional para su dictamen y aprobación, el 7 de diciembre de 1999. Sin embargo, siguió sufriendo modificaciones.

En abril del 2000, y con un nuevo crédito del Banco Mundial (Crédito Modernización para la Gestión Económica. EMTAC 3314-NI) se creó la Unidad Ejecutora del Proyecto de Reforma del Servicio Civil, dependencia del MHCP, la que jugó un papel importante en los procesos de modificaciones del Anteproyecto de Ley, incorporando aportes del Ministerio del Trabajo y de la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional, presentándose en junio del 2001 una nueva versión. Paralelamente se inició un proceso de consulta con las organizaciones sindicales de la administración del Estado, con el propósito de que fueran tomados en cuenta. Este proceso de consulta se amplió al Consejo Económico y Social, CONPES, y otras organizaciones, lo que provocó que a junio del 2002, se hubieran elaborado 16 versiones del Proyecto de Ley por parte del gobierno.<sup>3</sup>

Este anteproyecto no cubre al personal municipal, por lo que desde

---

3. CFR. Gustavo Guerrero y Gustavo Collado. Análisis del Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en Nicaragua, Managua, 2003.

1993, el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, INIFOM, y la Asociación de Municipios de Nicaragua, AMUNIC, habían venido trabajando en un Anteproyecto de Ley de Carrera Administrativa Municipal, y consultado con especialistas, alcaldes, concejales, técnicos y otros funcionarios. El mismo fue concluido a inicios de 1996 y remitido a la Asamblea Nacional el 24 de febrero del 2000. Paralelamente se vino trabajando en un Sistema Nacional de Capacitación Municipal, SINACAM, y otros aspectos necesarios para la aplicación de la ley. El 30 de setiembre del 2003, la Comisión de Asuntos Municipales dictaminó este Anteproyecto, explicando que una de sus tareas fue armonizar ese Anteproyecto con la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa del Gobierno Central: "De las recomendaciones fundamentales expresadas durante la consulta fue la armonización del Anteproyecto de Ley de Carrera Administrativa Municipal con el Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa del Gobierno Central, para que una vez aprobada esta ley no se dieran contradicciones en su aplicación, el sistema de ingreso y retiro, permanencia, capacitación, promociones y el procedimiento disciplinario. En tal sentido se contrató los

servicios de consultores especialistas en Derecho Administrativo y Carrera Administrativa".<sup>4</sup> Este Anteproyecto a pesar de haber sido dictaminado no ha tenido la prioridad de la Ley del Gobierno Central, por lo que es bastante probable que no logre ser aprobado sino hasta en la próxima legislatura.

### **Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y los organismos multilaterales**

En la exposición de motivos de la Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa,<sup>5</sup> se identifica la necesidad de una administración del Estado que se caracterice por: transmitir credibilidad, estabilidad y confianza, tanto a los ciudadanos como a los agentes económicos nacionales y extranjeros; dar seguridad en la aplicación de las normas y en la actividad que desarrolle; gestionar los intereses públicos de forma eficiente y capaz; promover la eficiencia social y proporcionar seguridad a los administrados; establecer relaciones de empleo con su personal que se sustenten en sistemas y reglas claras que, con vocación de carrera estable, estén basadas en el mérito.

La aprobación de la ley en mención, además de ser una necesidad para el proceso de modernización del Estado, constituye uno de los requisitos de los organismos internacionales para que Nicaragua ingrese a la Iniciativa de Países Altamente Endeudados, HIPC,<sup>6</sup> (por sus siglas en inglés).

---

4. Asamblea Nacional. Comisión de Asuntos Municipales. Dictamen. Managua, 30 de setiembre de 2003.

5. Versión del 12 de diciembre del 2001.

6. Entrevista con Orlando Tardencilla, Presidente de la Comisión Parlamentaria de Justicia. "La Prensa", 8 de setiembre 2003.

La reforma del Estado en general y la iniciativa de una ley que regule la función pública en particular, es parte de las medidas promovidas desde los principales organismos multilaterales (Banco Mundial, BM; Banco Interamericano de Desarrollo, BID; Fondo Monetario Internacional, FMI). Específicamente el BM en su informe sobre el desarrollo mundial de 1996, indicaba claramente “los males generalizados” de las administraciones centralizadas y las “recetas” para constituir una administración pública que responda a “las necesidades del mercado”.

“El desempeño cuenta más bien poco a la hora de fijar las remuneraciones y decidir los ascensos. En cambio, las lealtades personales y las consideraciones políticas tienen todavía gran peso en las decisiones cotidianas que determinan el desarrollo profesional y el avance en la carrera. No resulta sorprendente que en la administración pública de muchas economías en transición, el desaliento, el absentismo, el pluriempleo, la baja productividad, las pequeñas corruptelas y la fuga del personal bien preparado al sector privado sean males generalizados”. (Banco Mundial, 1996: 135 ).

“Estos problemas no son de fácil solución, pero la orientación que deben tener las reformas necesarias es clara. Deben aplicarse criterios más flexibles y basados en los méritos para determinar las remuneraciones, las contrataciones, los ascensos y los despidos... como elemento de especial importancia en las economías en

transición, los gobiernos deben despolitizar el cuerpo de funcionarios públicos, establecer mecanismos sistemáticos de avance profesional y vincular éste a la adquisición de los conocimientos necesarios para una economía de mercado, e integrar la contratación de funcionarios públicos en la planificación del presupuesto y de los gastos salariales”. (Banco Mundial, 1996: 135).

El organismo en mención, en su informe del 2000-2001, indicaba la forma en cómo las economías de mercado debían asumir la lucha contra la pobreza; asimismo, la forma de regular la función pública: “Cuando hay incentivos adecuados al rendimiento, mejora la prestación de servicios públicos. Los principales incentivos son la contratación basada en el mérito personal, una clara especificación de las tareas, las recompensas del desempeño profesional y la protección contra una presión política excesiva. Estos factores, junto con la existencia de tecnócratas debidamente capacitados y la estrecha colaboración con la comunidad empresarial, forman parte de lo que se ha denominado el Estado desarrollista”. (Banco Mundial :100).

Así, la iniciativa de Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa es una expresión de la coexistencia de dos fenómenos: Por un lado la presión que desde los organismos internacionales se ejerce sobre países empobrecidos y endeudados como el nuestro. Se plantea entonces como panacea para salir de la pobreza, la creación de un “clima” propicio para la

inversión extranjera, esto es la institucionalidad y la creación de un régimen jurídico que permita la inserción de Nicaragua al mercado internacional. Por otro lado, la necesidad evidente de desarrollar instituciones del Estado que además de eficientes y modernas sean despolitizadas, ya que es por todos (as) conocido la apropiación de los cargos y puestos del estado de cada partido que logra el poder. Y en consecuencia, el escaso o nulo fortalecimiento de los recursos humanos al servicio del Estado. En este último fenómeno confluyen los intereses de los organismos internacionales con los trabajadores del Estado, y la sociedad civil de nuestros países. No necesariamente los intereses de los partidos, que sienten en esta normatividad de la función pública una pérdida de poder.

### **Contenido de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa**

Se distingue por ser de carácter general y de orden público, y tiene por objeto establecer y regular el Régimen del Servicio Civil, entendiéndose como tal la relación integral que mantiene la administración del Estado con los servidores públicos.

La igualdad, el mérito, la capacidad y la legalidad constituyen los principios normadores, los que son conceptualizados para efectos de la auténtica aplicación de la ley y están

presentes en la exposición de motivos de la misma.

Los principios reguladores exigibles en el desempeño de la función pública contemplados en la Ley son los siguientes: cultura de servicio a la ciudadanía; sometimiento a la Constitución, a la Ley y al Derecho; lealtad a la administración pública; objetividad e imparcialidad en sus actuaciones; adaptabilidad de los servicios públicos a las necesidades de la población.

Dentro de las disposiciones comunes, la ley define el concepto de servidor público y sus distintas categorías: funcionario público o empleado público. De igual forma establece los ámbitos del Régimen del Servicio Civil el cual comprende a los funcionarios y empleados civiles que están al servicio de la administración del Estado, estableciendo también las excepciones.

La Carrera Administrativa es definida como parte del Servicio Civil, la que tutela a funcionarios y empleados públicos que mantienen una relación de empleo permanente en la administración del Estado. La Ley contempla también a servidores públicos que son parte del Servicio Civil, pero no son de la Carrera Administrativa, éstos son: funcionarios y empleados transitorios; de proyectos y de confianza.

En el Capítulo III de la Ley de Servicio Civil se establecen los Órganos del Servicio Civil y son los siguientes:

- a. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (ente responsable de dictar políticas y normas relativas a los recursos humanos de la administración del Estado).
- b. Comisión Nacional del Servicio Civil (órgano colegiado de carácter consultivo, actuará como asesor al MHCP sobre políticas y normas relativas al Servicio Civil). Se contempla la forma de integración de la Comisión y las atribuciones.
- c. Instancia rectora del Servicio Civil.
- d. Instancia rectora de recursos humanos de cada institución.

Estos dos últimos órganos son los responsables de la aplicación de los sistemas de clasificación y de gestión del Servicio Civil.

Así también en la Ley de Servicio Civil se indican los Sistemas de Clasificación de Cargos y los de Gestión del Servicio Civil. El Capítulo V está destinado a prescribir derechos, deberes, prohibiciones y disciplina de los servidores públicos, en el VI se establece el Procedimiento Disciplinario y en el VII las relaciones laborales.

En el Título 3 se estipula La Ley de Carrera Administrativa. Se define los funcionarios y empleados de la Carrera Administrativa, así como sus excepciones. Se indica el Sistema de Gestión, el de Capacitación, el de Evaluación del Desempeño y el Retributivo. En el Capítulo X se definen las situaciones administrativas en las que pueden encontrarse los funcionarios y

empleados de Carrera. En el XI se contempla la Reubicación y Traslados del Personal. El XII y final, contiene Otras Disposiciones.

### **Ley de Carrera Administrativa Municipal**

La propuesta de reglamentación de la carrera municipal de forma general recoge los postulados de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa antes descrita. Los postulados que la rigen siguen siendo los mismos que guían los esfuerzos a nivel central: surge ante la necesidad de la creación y desarrollo de una administración municipal moderna, fuerte y eficiente. Que cuente con servidores públicos que accedan y desarrollen su profesión con base a los principios de igualdad, méritos y capacidades, que actúen con imparcialidad, guiados por una cultura de servicio hacia los pobladores, con lealtad al Gobierno Municipal y en permanente adaptación técnica y organizativa que las realidades locales requieran.

Una administración como la señalada requiere de una regulación legal propia, que norme las relaciones y situaciones jurídicas de empleo con sus funcionarios y empleados, y que establezca el Sistema de Carrera Administrativa Municipal.

Cabe señalar que la Constitución Política de Nicaragua le otorga competencia a la ley, para crear y normar el empleo de las funciones públicas, y la Ley N° 40-261 Ley de Municipios, preconfigura la Ley de Carrera

Administrativa Municipal, la que tiene por objeto establecer los requisitos y procedimientos para el ingreso, estabilidad, promoción y retiro de los funcionarios y trabajadores de los municipios que están clasificados como de Carrera, de conformidad con el Artículo 34, numeral 16 de la Ley de Municipios. Establece los principios de selección y de actuación de los funcionarios públicos municipales, de igual forma los ámbitos de excepción de la Ley.

Esta Ley indica la Organización de la Carrera Administrativa Municipal; la clasificación de los cargos y puestos de trabajo; prescribe normativas de ingreso y retiro del sistema; la evaluación, capacitación, promoción y traslado de los funcionarios y empleados municipales; establece los derechos, deberes y obligaciones, así como el régimen y procedimiento disciplinario. Como se ha señalado esta ley ha sido dictaminada recientemente y se espera su aprobación en la próxima legislatura.

### **Obstáculos encontrados en el proceso de elaboración de la Ley**

Guerrero y Collado señalan cómo el proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa, se caracterizó por enfrentar múltiples

obstáculos. Ellos los clasifican como técnicos, políticos y culturales, existiendo una estrecha relación entre los mismos.

### **Técnicos**

Se refieren a imprecisiones conceptuales, que se evidencian en las múltiples versiones de la Ley en mención, al 14 de enero del 2003, se contaba con la versión N° 16; sin embargo, reflejaban dificultades de consenso.

Parte de esas imprecisiones se dieron en la definición misma de los conceptos de Servicio Civil y Carrera Administrativa. A juicio de estos investigadores, ello mostraba una falta de comprensión por parte de los proyectistas de la naturaleza jurídica, el alcance y magnitud de estos sistemas; aunque ambos conceptos se encuentran estrechamente relacionados, son muy diferentes el uno del otro, por su ámbito de aplicación y por las disposiciones normativas que comprenden, por lo que no se podían usar de manera indistinta.

Agregan que el Anteproyecto de Ley carecía de definiciones de Sistemas de Gestión, tales como: Sistema de Provisión de Plazas, Sistema Retributivo, Sistema de Capacitación y Sistema de Evaluación del Desempeño. Algunas de estas imprecisiones fueron subsanadas en el debate posterior.

## **Políticos**

Estaban referidos a la falta de una visión de nación por parte de los distintos actores involucrados. Ello ha obedecido a la predominancia de la cultura política tradicional que ha dividido la función pública. La permanencia de esta cultura dificultó el proceso de discusión y aprobación del Anteproyecto de Ley. Éste sigue siendo uno de los mayores impedimentos en la implementación de la ley.

## **Laborización de la ley**

Consistió en pretender establecer en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, derechos y deberes de carácter laboral ya existentes en el Código del Trabajo. Los servidores públicos no dejan de ser trabajadores ni de estar protegidos por el mismo. Los autores señalados indican que la razón aparente de fondo, es poder transgredir los derechos laborales de los trabajadores, contemplando derechos limitados y condiciones generales de trabajo restringidas, referentes a las jornadas laborales, descansos, permisos, vacaciones, salario, décimo tercer mes y trabajo de las mujeres, e incluso el derecho de huelga.

Como se verá más adelante, uno de los puntos más polémicos en esta ley ha sido el derecho de huelga. Éste aparece en un documento del Banco Mundial como uno de los derechos a eliminarse en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de Nicaragua. En el derecho al ejercicio de la huelga

por parte de los funcionarios y empleados públicos, se debe reconocer la legitimidad de los dos extremos de esta controversia; por una parte, existe la obligación de carácter constitucional del Estado de prestar los servicios básicos a la población, por tanto, los servidores públicos como componentes esenciales de la administración del Estado comparten esta obligación. Sin embargo, los funcionarios y empleados públicos como trabajadores que son, también gozan de la protección constitucional del derecho a la huelga, garantía establecida de forma irrestricta en la Constitución Política, pero reglamentada en el Código del Trabajo. Por lo tanto, la Ley de Servicio Civil no podrá restringir este derecho, más allá de lo dispuesto en el Código aludido. En este caso como en el de la Ley de Carrera Administrativa Municipal, el derecho de huelga se reguló “estableciendo la obligación de prestar servicios mínimos o de emergencia.”(Asamblea Nacional. Comisión de Asuntos Municipales. Ley de Carrera Administrativa Municipal. Dictamen).

## **Culturales**

Collado y Guerrero señalan que si bien es cierto los aspectos formales de las instituciones pueden ser transformados a través de normativas, reglamentaciones, etc; sin embargo, los informales presentan mayores dificultades para el cambio, porque forman parte de la denominada Cultura Organizacional. Ésta comprende el conjunto de valores, creencias y actitudes que determinan los

comportamientos individuales y colectivos, dentro de una organización y son parte del entorno o contexto social en que ésta se inserta.<sup>7</sup>

“Es preciso cambiar también aspectos como la cultura, los valores y los estilos de trabajo, que tienen repercusiones en la eficacia y efectividad del funcionamiento de la administración del Estado, y en la prestación de sus servicios” (MHCP, 2001).

Estos elementos culturales también han incidido en la falta de concreción del Anteproyecto de Ley, ya que significa transformar lo que se ha hecho hasta hoy y que se encuentra “enraizado” dentro de la costumbre, tales como el nepotismo, favoritismo, prebendas, coimas, etc.

### **El debate actual sobre la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa**

Los antecedentes de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa muestran, que el camino para el establecimiento de regulaciones sobre el

personal empleado en el servicio público estatal, ha sido muy sinuoso y accidentado. Señalamos antes las contradicciones con la primera propuesta de ley de marzo de 1990, que terminó en el congelamiento de la misma, por contradicciones políticas internas, pero sobre todo con la aplicación en ese momento de políticas neoliberales de reforma del Estado, que se verían obstaculizadas si la ley se aprobaba.

Esas reformas tenían que ver con la reducción radical del Estado, en sus funciones y de personal, lo que se oponía a la aprobación de una ley que daba estabilidad a los trabajadores del Estado. Posteriormente fue objeto de enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Legislativo por razones de desacuerdo entre ambos sobre la reforma constitucional que reducía las competencias del primero y las ampliaba al segundo. En el marco de este enfrentamiento el Legislativo había vuelto a poner en plena vigencia la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, lo que fue recurrido por el Ejecutivo. La Corte Suprema de Justicia dirimió en ambos casos las diferencias entre estos poderes del Estado. El resultado

empleados en una institución, sino que tiene aspectos negativos sobre el ambiente o clima organizacional, la eficiencia y efectividad del funcionamiento institucional y en la calidad integral de sus productos o resultados.

En el Plan de Capacitación 2000-2001 dirigido al personal técnico de las instancias de recursos humanos de las instituciones del Estado, se definieron seis programas, uno de ellos fue: Introducción del Enfoque de Género en la Reforma del Servicio Civil (MHCP, 2001: 9).

---

7. Ligia Gutiérrez y Hermida Soto en el estudio realizado dentro del marco del Proyecto Promoción de Políticas de Género de la GTZ en Nicaragua, titulado “Gerencia de Recursos Humanos y la Equidad de Género en la Administración Pública”, indican que las organizaciones se estructuran, funcionan y actúan dentro del marco de los valores y esquemas sociales vigentes, parte de ellos son los esquemas de género... La vigencia de esquemas de género, no solamente afecta a las mujeres y los hombres

había sido el aplazamiento de la constitución del Servicio Civil y la Carrera Administrativa hasta la fecha.

El tema fue nuevamente puesto en agenda por la cooperación internacional, incluyéndolo como un condicionante para que el país pudiera tener acceso a las ventajas de la llamada Iniciativa de Países Altamente Endeudados. Sin embargo, los consensos se hicieron difíciles. Por más de dos años se intentó lograrlo con la participación de sectores de sociedad civil presentes en el CONPES,<sup>8</sup> sindicatos, partidos, gobierno y aún organismos multilaterales como el BM.

La administración del Presidente Enrique Bolaños (2002-2006) asumió las condicionantes de la cooperación internacional, entre ellos esta ley, como parte de su plan de gobierno. En efecto, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa aparece entre la agenda legislativa de interés del Poder Ejecutivo, presentada a la Asamblea Nacional en los primeros días posteriores a la toma de posesión del Presidente Bolaños.

La aceptación de esta ley no ha estado exenta de nuevos enfrentamientos. A pesar de que el nuevo Proyecto de Ley ha sido aprobado por la

Asamblea Nacional el 18 de noviembre del 2003, la falta de consenso sobre su contenido amenaza con recurrirla por inconstitucionalidad. La razón de tal posibilidad tiene que ver con posiciones políticas internas encontradas, en buena parte derivadas de presiones de los organismos multilaterales que han querido imponer contenidos de la ley, por encima de los consensos logrados por las fuerzas políticas y sociales representadas en el Parlamento.

### ***Las mociones del Banco Mundial***

En medio de las premuras por cumplir para el 19 de diciembre del 2003, las condicionantes del FMI y el BM para acceder a la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados, aprovechando la reunión de ambos organismos en esas fechas, se han producido una serie de enfrentamientos entre las fuerzas políticas presentes en el Parlamento y las organizaciones sindicales. Por parte del Partido Liberal Constitucionalista, PLC, su estrategia ha sido utilizar sus votos en la Asamblea para condicionar la libertad de su líder, el ex Presidente de la República Arnoldo Alemán, acusado de delitos de corrupción y lavado de dinero. El Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN, por su lado, ha presionado su colaboración a la agenda legislativa gubernamental, al cumplimiento por parte del gobierno, de la privatización de seis empresas acordadas desde hace más de dos años a favor de los trabajadores. Ello independientemente de que todas las

---

8. El Consejo Nacional de Planificación Económico y Social, CONPES, es un órgano de consulta de las políticas del gobierno de Nicaragua con diversos sectores de la sociedad civil. Su origen es constitucional y su funcionamiento se hizo realidad a partir de acuerdos posteriores al paso del Huracán Mitch por Nicaragua.

bancadas habían logrado un consenso sobre la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Este acuerdo se rompió cuando la discusión de la Ley de Servicio Civil generó a principios de noviembre del 2003, un enconado debate entre los diputados liberales y sandinistas, debido a que estos últimos reclamaron por la presentación a última hora de un documento del gobierno, conteniendo 29 mociones para incorporarse a la iniciativa legislativa, pese a que el dictamen había sido aprobado de forma consensuada.<sup>9</sup>

Según esta versión periodística: “La controversia se centró específicamente en el punto referido a la creación de una comisión nacional que aplicaría la Ley de Servicio Civil y que estaría presidida por el Ministerio de Hacienda y cuyas autoridades también constituirían la instancia de apelación para los trabajadores afectados por un despido. El diputado sandinista Bayardo Arce, reveló que en la reunión con Bolaños reclamaron la ruptura intempestiva del Poder Ejecutivo, del diálogo con su partido por el sometimiento de las mociones, y dijo que el secretario jurídico de la Presidencia, Julio Vega, les habría explicado que las mismas fueron presentadas a solicitud del Banco Mundial”.

“Uno de los puntos dice que los trabajadores de servicio público no estén regidos por el Código del

Trabajo, ¿Cómo va a violar la Constitución y las leyes del gobierno?”, reprochó Arce.

“Vega garantizó que el gobierno no se dejará chantajear por los sandinistas con la privatización de varias empresas a favor de los trabajadores, y aseguró que la discusión fue suspendida a petición de las bancadas del Parlamento que querían consultar al Banco Mundial las mociones que presentó.” (La Prensa, 7 de noviembre del 2003).

En efecto, la Representante Residente del BM en Nicaragua, Sra. Amparo Ballivian, en carta al Presidente de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, Sr. Jaime Cuadra, le señala que: “...el Banco Mundial viene apoyando la aprobación de una ley que establezca el Servicio Civil y Carrera Administrativa en la República de Nicaragua desde hace varios años. En este sentido, varios funcionarios del Banco Mundial han tenido la oportunidad de revisar y enviar los comentarios a las numerosas versiones del proyecto de ley y el Banco ha (sic) financiado la contratación de consultores, visitas de los responsables nicaragüenses a otros países, seminarios de intercambio de experiencia y muchas otras actividades encaminadas a lograr que Nicaragua cuente con la mejor y más moderna legislación posible sobre la materia, tomando en cuenta las experiencias acumuladas en otros países”.

Seguidamente en la misma carta la Sra. Ballivian indica que desde 1999 el BM ha definido un contenido mínimo que debe incluir la ley nicaragüense y

---

9. Cfr. La Prensa, Edición No.23277, 19 de noviembre del 2003.

le “ruega” interponer sus buenos oficios para asegurarlos: “Es así que, desde el año 1999 se remitió a las autoridades nicaragüenses una lista de contenido mínimo de la ley que permitirá al Banco Mundial considerar que ha sido satisfecha la condición respectiva para el punto de culminación de la iniciativa HIPC y para la preparación del próximo crédito de apoyo a la balanza de pagos (PRSC) del Banco Mundial. Adjunto le remito una copia de dicho contenido mínimo, rogándole interponer sus buenos oficios a fin de asegurar que los mismos sean incluidos en la versión final de la ley”. (El subrayado es nuestro).

El listado a que hace referencia la Sra Ballivian es el siguiente:

*“NICARAGUA. Principales características acordadas para la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (7 de diciembre de 1999)*

1. Cobertura: Todo el Servicio Civil y la Carrera Administrativa
2. Tres instituciones rectoras:
  - a- Comisión Nacional de Servicio Civil
  - b- Institución Rectora (Dirección General en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público).
  - c- Unidades de Recursos Humanos en cada entidad pública.
3. Una instancia normativa y de supervisión en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
4. Capacidad consultiva y de asesoramiento en la Comisión Nacional de Servicio Civil (no operativa ni con poder de decisión)
5. Capacidad de implementación en las Unidades de Recursos Humanos de las entidades públicas.
6. Establecimiento de procedimientos transparentes para el reclutamiento, contratación y promoción de los servidores públicos basado en criterios de profesionalidad y mérito.
7. Metodologías claras y uniformes para la clasificación de puestos aplicables a todas las posiciones de la Administración Central.
8. Estructura salarial competitiva basada en el monitoreo del mercado privado pero dentro de los límites de capacidad presupuestaria del Estado.
9. Convocatoria pública abierta para todas las posiciones de la carrera administrativa.
10. Prohibición de huelga y suspensión de servicios básicos de atención a ciudadanos y de funcionamiento del Estado.
11. Creación del Sistema de Información del Servicio Civil, SISEC.
12. Mayoría de voto para elección de representantes sindicales y para convocatoria a huelga.
13. Inaplicabilidad del Código Laboral a los servidores públicos.

14. Resolución de asuntos disciplinarios (ej. despidos y retiro de funcionarios) a cargo de instancias administrativas independientes distintas a las Cortes Laborales o de Trabajo. Resolución de última instancia en la Corte Suprema".

Si se observa la fecha de remisión original de estos contenidos coincide con la de remisión del Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa por parte del Poder Ejecutivo a la Asamblea Nacional. Por ello, el objetivo claro de la remisión era asegurar que en el dictamen y el debate de la ley, estos contenidos fueran avalados. A juicio del BM, el proceso de consenso no logró en todos los casos este objetivo, por lo que a última hora presionó fuertemente al Gobierno de la República y al propio Presidente de la Asamblea Nacional, para que la ley que se aprobara garantizara que incluía los puntos de interés de ese organismo multilateral.

### ***La ruptura del consenso interno en aras de la uniformidad global***

De ahí que pasando por encima de consensos previos conseguidos por sectores políticos y sociales del país en un largo proceso de consulta, el BM impuso a última hora algunas mociones que generaron una reacción contraria de algunas de esas fuerzas. La uniformidad global que requieren las demandas transnacionales volvieron a imponerse por encima de los procesos e intereses internos.

Veamos algunas de las reacciones a la aprobación de la ley.

*Representantes sindicales.* De acuerdo a los diarios nacionales, la reacción negativa del sector sindical y del FSLN había tenido que ver con la ruptura del consenso, según lo expresa Gustavo Porras, dirigente sindical y miembro de la Dirección Nacional del FSLN: "esta Ley había sido trabajada por los sindicatos, incluso hasta hubo un consenso en la Comisión Laboral del CONPES, que posteriormente fue trasladado a la Comisión Parlamentaria de Justicia. En ese consenso están involucrados todos los sindicatos del Consejo Permanente de los Trabajadores, CPT; el Frente Nacional de los Trabajadores, FNT, y organizaciones sindicales independientes. Tanto el gobierno como la UCRESEP estaban en total desacuerdo con este consenso porque se respetaba el concepto de servicio civil como algo autónomo. Pero ellos (el gobierno) han estado luchando porque esa ley esté bajo el mando directo del Ministerio de Hacienda", indicó. Calificó esta intención de "absurda" porque el MHCP se convertiría en juez y parte, y añadió que "UCRESEP y Julio Vega, Asesor Jurídico de la Presidencia, deformaron el consenso inicial, ejerciendo un papel de legisladores" (El Nuevo Diario, edición 8353, 18 de noviembre del 2003).

En el mismo sentido se expresaron los representantes de la Unión Nacional de Empleados, UNE, quienes se retiraron incluso de la Asamblea Nacional. Así lo consigna uno de los diarios del país: "(...) Los sindicalistas de UNE y trabajadores estatales

hicieron fuertes reclamos a los diputados, y llegó un momento en que la portátil de CCN entró en choque con los sindicalistas, situación que tensó el plenario, que estuvieron a punto de convertir la Asamblea en un ring de boxeo”.

Antes de que concluyera la aprobación de la ley, los dirigentes de UNE y trabajadores estatales decidieron retirarse del Legislativo, porque consideraron que sus protestas no tuvieron eco, pero anunciaron que recurrirán por inconstitucionalidad contra la referida ley.

Los diputados suplentes Ricardo Robleto y José Antonio Zepeda colocaron al frente del estrado de la Junta Directiva una gigantesca manta, reclamando a los legisladores aprobar una ley que beneficie a los 90 mil trabajadores del Estado y no a los intereses del FMI.

“Los sandinistas rechazaron la imposición de haber dejado al Ministerio de Hacienda como la institución que aplicará la ley, lo que a juicio de los rojinegros es convertir ese ministerio en juez y parte”. (El Nuevo Diario, edición 8355, Año XXIV, 20 de noviembre del 2003).

Sin embargo, el mismo Diputado Porras señala que la ley aprobada es mejor que el proyecto original. Así expresa, según el Diario La Prensa: “Porras destaca entre los aspectos positivos de la nueva ley, el hecho de que se logró que se respetara el derecho de huelga y se garantice al servidor público el acceso a la apelación por diferentes vías sin menoscabo de

que pueda recurrir a los tribunales laborales. Menciona al menos una decena de artículos que fueron modificados y a los cuales se les incorporaron las modificaciones de la bancada del FSLN y del FNT. Pero advierte que el Frente Nacional de los Trabajadores podría recurrir de inconstitucionalidad porque en la ley se designa al Ministerio de Hacienda como organismo rector para definir las políticas de manejo de recursos en el Estado y hacerlas cumplir en los diferentes poderes” (La Prensa, edición No. 23281, 23 de noviembre del 2003).

*Otros sectores de la sociedad civil.* El mismo periódico reporta las reacciones de otros sectores: “Sindicalistas, educadores y activistas de derechos humanos y miembros del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, CONPES, criticaron que para la aprobación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa no tomaron en cuenta sus aportes, y ahora ésta no es coherente con otras leyes”.

José Luis Velásquez, Secretario Ejecutivo del CONPES, expresó que desde el año pasado este organismo multisectorial de consulta del gobierno, insistió en la revisión de la iniciativa de ley, sin que al final se registraran cambios.

“Hasta publicamos espacios pagados en los diarios para que la Asamblea Nacional tomara en cuenta el consenso. Con su aprobación, tal como está, no se quedó bien internamente ni con los organismos

internacionales, pues entiendo que el Banco Mundial envió un reclamo importante sobre esta ley”.

Por su parte, Carlos Emilio López, Procurador de la Niñez y la Adolescencia, mencionó que es cierto que se viene a establecer estabilidad laboral a los empleados públicos durante los cambios de gobierno, dejando atrás la política de “la escoba”,<sup>10</sup> sin embargo, la ley es incoherente.

Indicó que a la Procuraduría de Derechos Humanos le preocupa el tema de las edades, ya que el Código de la Niñez establece que las empresas públicas o privadas pueden contratar mano de obra a partir de los 14 años. Así también el Convenio Internacional sobre la Edad Mínima para el Empleo señala los 15 años para laborar.

“Los legisladores deben ser coherentes con los convenios internacionales y las leyes internas. Hace aproximadamente un mes, la misma Asamblea hizo una reforma a la Ley Laboral eliminando el trabajo infantil a menores de 14 años, estableciendo el trabajo adolescente,” dijo el Procurador López.

Por otra parte, está la Ley N° 212 de Equiparación de Oportunidades, que obliga al Estado a que, dentro de

las nóminas de las instituciones y empresas públicas haya un mínimo de empleados con discapacidad física, por lo tanto, no se puede establecer lo contrario en una ley posterior, y se debe sostener un ordenamiento jurídico. La Ley quedó oliendo a fascismo.

Sergio Bonilla, Coordinador de la Comisión Social del CONPES, indicó que hay efectos que serán positivos, pero la ley tendrá que ser mejorada, pues el MHCP no puede ser juez y parte de la situación laboral, cuando ya existen el Ministerio del Trabajo y el Código Laboral.

La idea es compartida por el sindicalista Ramón Luna Castro, representante del Congreso Permanente de los Trabajadores, quien señaló que es injusto que el Ministro de Hacienda sea el rector de los asuntos laborales del Estado.

“Aunque la ley tiene sus ángulos positivos, los efectos pueden violentar los derechos de los trabajadores. Nosotros discutimos con los diputados el consenso de 112 artículos de los 130 de la ley, pero esto no se tomó en consideración, afectándose el trabajo adolescente y para las personas con limitaciones físicas,” dijo Bonilla. (El Nuevo Diario. Año XXIV/edición 8356, viernes 21 de noviembre del 2003).

*Las fuerzas políticas.* El Partido Liberal Constitucionalista ha manifestado estar totalmente de acuerdo con la ley aprobada. El Diputado Luis Benavides indica: “Nicaragua necesitaba esta ley, para que haya un ordenamiento correcto y que los

---

10. Alude a la práctica tradicional de los partidos políticos de “limpiar” las dependencias públicas de empleados de la anterior administración para incorporar a sus partidarios.

organismos financieros internacionales puedan apoyarnos a ingresar a la HIPC". De manera parecida reaccionó la diputada liberal María Eugenia Sequeira: "esta ley viene a mejorar la calidad y el profesionalismo de los trabajadores del sector público. Viene a darle más credibilidad al pueblo de Nicaragua para su desarrollo y más confianza a la inversión." (La Prensa, edición 23281, 23 de noviembre del 2003).

El Ministro de Hacienda, Eduardo Montealegre, consideró que "la aprobación de la ley es un paso importante para el país, no solo por ser clave para alcanzar la HIPC, sino porque regula los derechos y obligaciones del Estado y de los trabajadores que no estarán sujetos a vaivenes políticos, además de ser un triunfo de la Administración Bolaños, y de los diputados de las bancadas liberal,

Camino Cristiano y Azul y Blanco por liderar esa aprobación, apoyada en último momento por el Frente Sandinista". (La Prensa. El Diario de los Nicaragüenses. Edición 23278, jueves 20 de noviembre del 2003).

Sin embargo, hay un sector crítico de la ley aprobada y ellos son miembros de distintos partidos y corrientes políticas, incluyendo sandinistas, miembros de la bancada Azul y Blanco y disidentes del Partido Camino Cristiano, como el Segundo Vicepresidente de la Asamblea Nacional y a la vez Presidente de la Comisión de Justicia, que dictaminó esta ley, Orlando Tardencilla, que ha sido uno de los críticos más acérrimos a la ley aprobada (Cfr. La Prensa, edición 23280, 22 de noviembre del 2003). Un resumen de las principales críticas a la ley se encuentra en el siguiente cuadro.

### **RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CRÍTICAS A LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA**

1. El Artículo 81 de la ley es "segregacionista y fascista" al impedir el ingreso a un puesto de trabajo a ciudadanos con alguna discapacidad y a jóvenes de 16 años de edad. Este mismo artículo es incongruente con regulaciones del Ministerio del Trabajo que establece como edad para laborar en el campo los 14 años, y legislación internacional que lo contempla a los 15 años de edad. Pero además es inconstitucional al contradecir el Artículo 48 de la Carta Magna que reza: "Es obligación del Estado eliminar todos los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país."

Continúa...

En el Artículo 81 de la referida legislación se consignaron como los requisitos generales para poder trabajar en las instituciones gubernamentales y las municipalidades del país los siguientes: 1. Ser nicaragüense; 2. mayor de 18 años y menor de 65 años en el momento de la contratación; 3. Reunir los requisitos establecidos para desempeñar el puesto a proveer; 4. Estar en pleno goce de sus derechos individuales; 5. Estar física y mentalmente habilitado para el desempeño del puesto.

El Diputado Orlando Tardencilla criticó este artículo. Dijo que éstos (los que no reúnen requisitos de edad y los discapacitados) “de forma automática y por aplicación de esta ley van a tener que ser despedidos y no sé cuántos centenares de trabajadores con ese rango de edad estamos hablando.

También esto fue un cercenamiento de los derechos constitucionales, porque hubo una lamentable confusión entre los derechos políticos y los laborales. Los derechos políticos comienzan a los 16 años y los laborales comienzan desde que sos ciudadano reconocido por los códigos de la Niñez y del Trabajo”.

“Parece ser que en algunos colegas (diputados) hay una regresión en cuanto a desconocer que el nicaragüense de 16 años, que algunas veces tiene hasta mujer e hijo, también tienen derecho a trabajar, en base al principio constitucional que manda al Estado a eliminar todos los obstáculos que impidan de hecho el derecho a trabajar”. El Nuevo Diario, Año XXIV, edición 8342, 7 de noviembre del 2003, La Prensa, edición No. 23280, 22 de noviembre del 2003).

Los sandinistas alegaron que la Constitución determina el derecho al trabajo y que el Artículo 47 de la misma, estipula que los jóvenes son considerados mayores de edad a los 16 años, entonces no era congruente que se les quitara el derecho de obtener un empleo a partir de esa edad.

“Es una política absolutamente discriminatoria, porque le decís a los jóvenes que pueden ser jornaleros, pero que no pueden ser funcionarios públicos”, opinó Fidel Moreno, diputado sandinista. (El Nuevo Diario, Id).

Continúa...

2. El establecimiento de tarjetas de débito para el pago de salarios contradice la Constitución que establece que el salario debe pagarse en moneda de curso legal. Además, se alega que no existen las condiciones de equipamiento y tecnología para garantizar cajeros automáticos en todo el país, única manera de utilizar tarjetas de débito. Esta disposición ha sido criticada porque además se considera como un nuevo negocio del sistema financiero, que cobra comisiones por el servicio de la tarjeta. (Nuevo Diario, Año XXIV, edición 8342, 7 de noviembre del 2003).

3. Es inconstitucional porque somete en lo laboral a los Poderes del Estado al Ejecutivo, al establecer al MHCP como el organismo rector y administrador del Servicio Civil, lo que le permitirá imponer políticas, normas de recursos humanos y definición de la estructura orgánica, violentando el Artículo 129 de la Constitución que establece "la separación y autonomía de los poderes del Estado. Los tres poderes del Estado, que son independientes según la Constitución, por esta ley pasan a ser subordinados del Ejecutivo desde el punto de vista laboral"(id).

Pero además, de acuerdo al Artículo 65 la Comisión de Apelación sería una instancia del MHCP, reafirmando el rol de este como juez y parte en caso de despido de cualquier funcionario del Estado.

No obstante, en este caso se introdujo una moción en la que se establece que el empleado tiene la opción de recurrir al Ministerio del Trabajo, como instancia facilitadora y mediadora en cualquier conflicto laboral, si el denunciante lo estima conveniente.

4. Atenta contra los derechos de los trabajadores al incrementar la jornada laboral de 40 horas (como lo establece la normativa laboral actual del Ministerio del Trabajo) a 48 horas semanales, incluyendo los sábados como días laborales. Se considera además que esta medida incrementará los gastos administrativos del Estado, por mayor consumo de bienes y servicios.

5. Deja en inseguridad a más de 40 mil trabajadores del Estado que ocupan puestos temporales o laboran en proyectos de contrapartida, pues no entran en la categoría de trabajadores protegidos por esta legislación (Domingo Pérez, Presidente de UNE. Nuevo Diario, Año XXIV, edición 8342, 7 de noviembre del 2003).

6. Tiene contradicciones con otras leyes, como las ya señaladas en los párrafos anteriores.

## Conclusiones y recomendaciones

Todos los actores sociales y políticos del país están de acuerdo, en que es un avance histórico indudable en el país la aprobación de una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Los antecedentes que hemos reseñado muestran muy claramente, que la creación del Servicio Civil y la normación de la carrera administrativa, ha tenido una historia muy larga y que es hasta ahora que se consigue realizar.

También coinciden en que la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, suponen una serie de beneficios para el país. Entre los más evidentes que se señalan se encuentran la profesionalización de la función pública, el mejoramiento de los servicios estatales, la estabilidad laboral de los trabajadores del Estado, la posibilidad real de acumulación de experiencia, formación y capacitación entre los funcionarios públicos, y el ahorro de recursos en capacitación.

El marco en el que se aprueba la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y se dictamina la Ley de Carrera Administrativa Municipal, es el de la modernización y reforma del Estado, impulsado y urgido por los organismos multilaterales y de cooperación bilateral. Más aún, forman parte de las condiciones del FMI y el BM para que el país tenga acceso a la Iniciativa de Países Altamente Endeudados, lo que supone la condonación del 80% de la deuda externa contratada por el gobierno de Nicaragua hasta 1998.

El proyecto de ley acusa por tanto, variados intereses nacionales y globales, y que no siempre armonizan. Por un lado, el interés del gobierno es cumplir con los requisitos de la HIPC para lograr la condonación de la deuda, pero también generar un clima de profesionalismo en la administración pública que permita una mayor eficiencia y "vender" el país a la inversión extranjera; el interés de los trabajadores del Estado de contar con estabilidad laboral independientemente de los gobiernos de turno, pero sin perder derechos ya conseguidos; el interés de la población de contar con una administración más sensible a sus intereses que a las lealtades partidarias, pero a la vez de menos riesgo por la rotación que imponen los cambios políticos; el empeño de la cooperación internacional interesada en la profesionalización de la administración pública, que ajuste el funcionamiento del Estado a la economía de mercado lo más eficientemente, que cree condiciones más favorables a la inversión y haga eficaz la inversión de recursos en capacitación en los funcionarios del Estado.

Sin embargo, en un país con tan alta dependencia de la cooperación externa como Nicaragua, los intereses globales tienden a imponerse por encima de los de los actores internos. Más aún, los gobiernos se inclinan a responder más a los organismos cooperantes que a las demandas internas de sus propios votantes. Aparte de otros intereses particulares de las fuerzas políticas, es un hecho que la intromisión de mociones no consensuadas en el Plenario de la Asamblea

Nacional por parte del BM, generaron una serie de contradicciones y reclamos que en realidad expresan un cuestionamiento sobre los espacios reales de decisión y ejecución, que tienen los consensos internos en el juego democrático del país.

Resulta igualmente importante no desestimar los señalamientos de los trabajadores del Estado en el sentido del regateo de derechos ya conseguidos por otras legislaciones. El hecho de que sientan que sus derechos no han quedado debidamente protegidos, introduce obstáculos a la implementación futura de esta ley.

Esta ley significa una ruptura profunda con la cultura política y administrativa tradicional prebendaria, autoritaria, clientelista y caudillista que predomina en las élites del país; sin embargo, es un hecho que no basta la ley para garantizar el cambio; se requiere un alto consenso de los actores para garantizar que las resistencias van a ser vencidas. De ahí que resulta importante revisar la justeza de las críticas, y realizar las reformas necesarias que adecúen la ley a la realidad del país y a nuestro ordenamiento jurídico. Una vez más, la imposición de la uniformidad puede resultar funcional a los intereses transnacionales, pero no para los actores internos excluidos del consenso.

Por ello esta ley tiene una serie de retos que aún no están claramente resueltos. Uno de ellos es la necesidad de acercar más las

posiciones y profundizar y ampliar los consensos.

Otro de singular importancia vendrá después con la implementación. El gobierno con apoyo de la cooperación internacional y el BM, ha venido preparando las condiciones técnicas para que ello pueda realizarse con la mayor fluidez y celeridad posible. Aunque no se puede decir que están dadas todas las condiciones, se ha venido avanzando en tal sentido.

Pero hay otros retos que deben enfrentarse, y que no son de corto plazo ni de fácil solución. La profesionalización de los funcionarios del Estado, su formación y capacitación, la carrera administrativa en sí, suponen incentivos y competitividad salarial. Es un hecho que los trabajadores del Estado tienen salarios más bajos que el sector privado. La capacidad real del Estado de cambiar esa situación es prácticamente inexistente en el corto plazo, y muy limitada en el mediano. Nuevamente tenemos el peligro de que los requerimientos de la democracia que incluye la normalidad y profesionalización de la función pública, y que supone inversión de recursos, se topen contra la racionalidad de la política del ajuste, y que ésta termine por someter la institucionalidad a su muy estrecho marco. Los beneficios que supone la aplicación de esta ley para el país amerita revisar con detenimiento sus condicionantes económicas, y buscar alternativas que permitan hacerla realidad.

## Bibliografía y entrevistas

- Asamblea Nacional. Comisión de Asuntos Municipales. Dictamen Ley de Carrera Administrativa Municipal, Managua, 30 de setiembre del 2003.
- Banco Mundial (2001) *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001*, Lucha contra la pobreza, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_. (1997) *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, El Estado en un mundo en transformación, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_. (1996) *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1996*, De la planificación centralizada a la economía de mercado, Washington D.C.
- Calderón Gutiérrez, Fernando. La reforma de la política. Deliberación y desarrollo. ILDIS-FFEBert-Nueva Sociedad, Caracas, 2002.
- Calderón, Fernando; Hopenhayn, Martín; Ottone, Ernesto. Esa esquiua modernidad. Desarrollo, Ciudadanía y Cultura en América Latina y El Caribe. Nueva Sociedad, Caracas, 1996.
- Diario La Prensa, Varias ediciones, noviembre del 2003.
- Documento *Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa*. Mimeo, 2001, Managua.
- Documento *Anteproyecto de Ley de Carrera Administrativa Municipal*. Mimeo, 2003, Managua.
- El Nuevo Diario, varias ediciones, noviembre del 2003.
- Gobierno de la República de Nicaragua. Incontables desafíos. Una sola Voluntad. Managua, s.f.
- Gobierno de Nicaragua. Plan Nacional de Desarrollo, Managua, 2003.
- Guerrero, Gustavo; Collado Gerardo (2003) *Análisis del Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa*, Facultad de Ciencias Jurídicas, Managua.
- Gutiérrez Soto (1996) *Gerencia de Recursos Humanos y la Equidad de Género en la Administración Pública*. Proyecto de Políticas de Género, GTZ, Managua.
- Saldomando, Ángel. Gobernabilidad: entre la democracia y el mercado. Centro Editorial de la Mujer, sl, 2002.
- UCRESEP (2001) *Detección de necesidades de capacitación del personal de las áreas de recursos humanos de la administración del Estado*, Managua.
- \_\_\_\_\_. (2001) *Avances del Servicio Civil de Nicaragua*. Mimeo.

Varios. Léxico de la Política. FLACSO, SEP-CONACYT, HEINRICH BOLL STIFTUNG. FCE, México, 2000.

el 7 de diciembre de 1999. Versión 13.10.

### **Entrevistas**

Velásquez, Álvaro (2003) *Administración pública y servicio civil en Guatemala*. Mimeo

Diputada Emilia Torrez, 18 de noviembre del 2003.

Vicepresidencia de la República. Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Proyecto de Reforma del Servicio Civil. Informe Final. "Detección de necesidades de capacitación del personal de las áreas de recursos humanos de la administración del Estado." Managua, setiembre del 2001.

Sr. Alejandro Bravo, Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios de Nicaragua, AMUNIC, 21 de noviembre del 2003.

Sr. Alejandro Fiallos, Ministro del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, INIFOM, 14 de noviembre del 2003.

Sr. Domingo Pérez, Secretario General de la Unión Nacional de Empleados (UNE). 24 de octubre y 20 de noviembre del 2003.

\_\_\_\_\_. Unidad de Coordinación para el Programa de Reforma del Sector Público. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Proyecto de Reforma del Servicio Civil. Ley del Servicio Civil y la Carrera Administrativa. Anteproyecto de Ley enviado a la Asamblea Nacional

Sra. Fátima Reyes, Directora General de la Función Pública, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 22 de noviembre del 2003.

Sra. Vidaluz Meneses, Enlace Nacional Coordinadora Civil. 19 de noviembre del 2003     ◊