

RESEÑA EL PROGRAMA DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO, CUYO OBJETIVO ES ADECUAR Y DAR CONSISTENCIA A LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL.

Introducción

En el marco del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público y con el objetivo de adecuar y dar consistencia a la gestión de los recursos humanos, como elemento fundamental en el proceso de modernización institucional, el Gobierno de la República de Nicaragua, se ha propuesto desarrollar el componente

de Reforma y Modernización del Servicio Civil, cuyo alcance se pretende cubrir en su totalidad en los próximos tres años.

El mismo, de acuerdo al Programa original, está propuesto a desarrollarse en dos etapas:

La primera: Se ejecutó bajo la Asesoría Técnica de la firma Consultora CINCORP-HAY de España y cuyo objetivo fundamental fue el de introducir en la administración pública, metodologías modernas de gestión y desarrollo de los recursos humanos como base para desarrollar la capacidad técnica y administrativa de la instancia responsable de rectorear el Sistema de Servicio Civil y de las instancias de recursos humanos de las instituciones del Gobierno Central.

La segunda: Implantación de los Sistemas de Gestión de Recur-

* Documento presentado en la "X Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Ética, Transparencia y Productividad en la Gestión de Recursos Humanos", durante los días del 20 al 22 de setiembre del 2000, en Tegucigalpa, Honduras y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras.

** Dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Nicaragua.

Humanos diseñados, que garanticen de forma progresiva, la incorporación efectiva de éstas en las instituciones.

La primera etapa, ha sido concluida y a partir del 2000 se ha programado la implantación de los Sistemas de Gestión diseñados.

Principales acciones desarrolladas

La primera etapa del proyecto, se desarrolló entre setiembre de 1996 y diciembre de 1999, en la cual se ejecutaron acciones tendentes a lograr los objetivos fundamentales del Servicio Civil en Nicaragua siendo éstos:

- Regular las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores.
- Crear en el servidor público, una cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad orientada a la excelencia en la prestación del servicio público y que fortalezca los principios de probidad y responsabilidad.
- Contar con un servicio de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos.
- Contribuir a que se dé continuidad al funcionamiento admi-

nistrativo del Estado, sobre todo en los cambios de titularidad de las dependencias y entidades, aprovechando los conocimientos y la experiencia del personal.

Como parte del desarrollo de la primera etapa del proyecto, se ejecutaron algunas acciones relevantes, las cuales se detallarán en este documento.

Organizar el Proyecto de Reforma y Modernización del Servicio Civil

De acuerdo a los términos de referencia del proyecto y al diseño conceptual del mismo, se discutió con diferentes instancias del gobierno, involucradas en el desarrollo del Proyecto de Reforma y Modernización del Sector Público, a fin de establecer las coordinaciones necesarias para la mejor ejecución de las acciones propuestas a desarrollar tales como:

- Identificación de intervinientes.
- Detallar la muestra de cargos a analizar.
- Definición del calendario de actividades.

Formular la Guía Modelo de la Función Pública Nicaragüense

La definición del modelo, tuvo como objetivo establecer en síntesis aquellas características iniciales que se consideran básicas para definir el

tipo de Servicio Civil que se desea, a fin de enfocar la dirección más acorde para el desarrollo del Servicio Civil.

Por tanto, la Guía preparada, no es ni una norma reguladora ni un instrumento rígido que impida adoptar las situaciones excepcionales.

También es importante señalar, que por la propia realidad histórica del país, ésta debía servir como un marco de referencia a mejorar, para que la futura Ley cuente con una filosofía de construcción.

La Guía Modelo del Servicio Civil, define los principios inspiradores que fundamentan las normas reguladoras y los comportamientos de los funcionarios y empleados de la administración del Estado, tales como:

- Valores
- La Ley
- Alcance de la Ley del Servicio Civil
- Ámbito de la Función Pública
- Órganos Superiores del Servicio Civil
- Estructura del Servicio Civil
- Características de la relación de empleo:
 - Clasificación
 - Selección

- Promoción
- Desempeño
- Retribución
- Capacitación

Análisis organizativo de la Dirección General de la Función Pública y de las instancias de recursos humanos a nivel institucional

Como elemento de primer orden, con base al rol institucional se definieron los criterios de atribución de competencias entre la Dirección General de la Función Pública, como órgano responsable de formular políticas relativas a la administración y desarrollo de los recursos humanos de la administración del Estado y de administrar la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa; así como definir las competencias con responsabilidad operativa, en la ejecución de las políticas en materia de Servicio Civil.

Se definieron sus estructuras organizativas, tanto para el período de ejecución del proyecto, como para el proceso futuro de implantación. Esta estructura, fue diseñada estableciendo las fases a ejecutar en el tránsito entre la situación de partida del proyecto y la estructura horizonte (deseada).

Por tanto, se cuenta con la estructura organizativa de la instancia

rectora de los años 2000, 2001 y 2002 en función del desarrollo de la segunda etapa del proyecto que es la implantación progresiva de los Sistemas de Gestión diseñados en la primera etapa.

Clasificación de los cargos del Servicio Civil

Se levantó el contenido organizativo de 834 cargos como una muestra representativa de cargos de naturaleza común y propia de todas las instituciones del Gobierno Central; asimismo, se procedió a preparar la descripción, el análisis y valoración utilizando la metodología-HAY de descripción y valoración de puestos, que es un excelente instrumento de dirección organizacional.

La clasificación de cargos, no sólo permitió distinguir la tipología de los mismos (Directivo, Ejecutivo y Operativo), sino que la metodología aplicada ordena, clarifica y facilita información cuantitativa y cualitativa de utilidad para otros sistemas de gestión: selección, promoción, retribución y desempeño.

Cabe señalar, que una vez transferida la metodología los funcionarios de la Dirección General de la Función Pública, han continuado con el levantamiento de información, descripción y valoración de los cargos no incluidos en la muestra y de todos aquellos que la extensión del sistema requiere.

Sistema de Gestión del Desempeño

Es una herramienta de dirección que facilita la transmisión de las directrices de los programas y políticas gubernamentales al conjunto de la institución. Está basado en objetivos (¿Qué?) y competencias (¿Cómo?), de tal manera que permite diferenciar la actuación de los funcionarios sobre bases objetivas y participativas.

El sistema facilita información para retribuir, promocionar, capacitar, despedir y programar los presupuestos.

Previo a su implantación se ha puesto en práctica un plan piloto para identificar las ventajas e inconvenientes observados y obtener recomendaciones de futuro para un funcionamiento progresivo del sistema.

Sistema Retributivo

Con el objetivo de diseñar la estructura retributiva del Servicio Civil, en 1998, se realizó un estudio del mercado retributivo nicaragüense, tanto para el sector público como para el privado, el segundo con la participación de 54 empresas de varios sectores económicos de Nicaragua.

Este estudio se realizó bajo la dirección técnica de la firma con-

sultora CINCORP-HAY y el levantamiento de información se ejecutó a través de entrevistas, en las cuales se recabaron datos generales de las empresas, tales como: número de empleados, volumen del negocio, estructura organizativa, contenido organizativo de los cargos y los datos retributivos fijos, variables y en especie que percibían esos cargos, lógicamente todos esos puestos fueron clasificados usando el sistema de valoración - HAY de escalas y perfiles.

Como resultado del estudio se obtuvieron las siguientes conclusiones:

Mercado público

1. La administración del Estado no tiene una política retributiva homogénea. Cada institución asigna los salarios de acuerdo a sus disponibilidades presupuestarias.
2. La administración del Estado no retribuye a sus cargos en función de su contenido organizativo.
3. La política retributiva de la administración del Estado no sigue el principio de equidad interna.
4. La retribución no incentiva la asunción de mayores responsabilidades.
5. No existe retribución variable vinculada al desempeño o a la consecución de resultados.

Mercado privado

1. No existen en las empresas, políticas retributivas definidas, ni criterios objetivos de responsabilidad, eficacia en el trabajo, u otro parámetro de gestión empresarial.
2. Existen dos colectivos claramente definidos en la mayoría de las empresas, los altos ejecutivos y el resto de empleados. Las retribuciones para los empleados no tienen relación con el contenido del cargo y están poco diferenciados entre sí, mientras en los altos ejecutivos las retribuciones están vinculadas al nivel de responsabilidad asumida.
3. Ausencia en la mayoría de empresas de un núcleo de mandos intermedios y técnicos lo que dificulta el funcionamiento operativo.
4. Gran dispersión salarial, para un mismo cargo pueden encontrarse retribuciones diferentes.
5. La estructura de la retribución es mayoritariamente fija, la retribución variable está poco desarrollada.
6. Los beneficios sociales tienen un peso muy importante en la estructura de retribución.

Para los efectos del diseño de la estructura salarial, el trabajo realizado se sistematizó en tres aspectos.

Primero: En analizar el sistema actual de la estructura salarial y la naturaleza jurídica de los diferentes conceptos que la integran.

Segundo: Propuesta de la estructura salarial consecuente a los sistemas de gestión diseñados como una estructura salarial de aplicación futura, basada en los siguientes principios:

- Equidad retributiva.
- Compensar la deuda laboral dentro de una realidad organizativa propia.
- Vincular la retribución a los objetivos de la organización y al desempeño esperado del servidor.
- Facilitar la retención de los titulares de los cargos más estratégicos.
- Estructura transparente (figurar en el presupuesto de la República).
- Estructura sencilla y fácil de gestionar y controlar.

Tercero: Identificar los aspectos a tener en cuenta en el tránsito de la situación vigente a la propuesta, tales como:

- La existencia de la Ley como instrumento básico para la implantación de la nueva estructura retributiva.

- Complementos “personales” transitorios y en casos que, como consecuencia de la implantación del nuevo sistema, las percepciones salariales anteriores sean superiores en cuantía a los conceptos retributivos del mismo.

- La absorción y compensación salarial cuando la reducción en un determinado concepto, se compense con la que resulta del incremento de otro, logrando un equilibrio en la retribución total conforme al nivel asignado al cargo en el nuevo sistema.

- Convivencia de dos regímenes retributivos, al no poder ser implantado en su totalidad a todos los empleados del Estado de manera simultánea, la nueva estructura salarial. Por tanto, se recomendó aplicarla progresivamente a nivel institucional y paralela a la reforma institucional, de manera de abordar el tema salarial integralmente, pudiendo inclusive desde el punto de vista presupuestario, canalizar las economías (en los casos que se den) que pueda generar la reestructuración, en el ordenamiento salarial.

Sistema de Provisión de Cargos

Actualmente contamos con un Manual de Provisión de Cargos, tanto para la selección de personal de

nuevo ingreso como para promocionar al personal existente en donde la evaluación del desempeño juega un rol importante. Asimismo, se distinguen claramente los elementos de selección aplicables a las distintas tipologías de cargos. También se procedió a transferir la metodología técnica de selección, para garantizar la elección de quienes se ajusten objetiva y técnicamente a los requerimientos de los cargos.

Diseño de un Sistema de Información para el Servicio Civil

A fin de facilitar la implantación de los Sistemas de Gestión diseñados y de obtener información para la toma de decisiones necesarias para la definición de líneas de política de personal, se diseñó un Sistema de Información del Servicio Civil, SISEC, el cual permite analizar los datos sobre la estructura de cargos y las personas ocupantes de los mismos.

El sistema diseñado no es un fin en si mismo, sino que ha sido diseñado como un instrumento para la mejor y más rápida gestión de los Sistemas de Recursos Humanos a implantar una vez que la Ley sea aprobada.

A tal efecto se capacitó sobre el *software*, a los distintos usuarios y al personal de la Dirección General de Informática quienes técnicamente habrán de soportar el sistema.

Elaboración del Ante-proyecto de Ley de Servicio Civil

Ha sido presentado por el Ejecutivo, a la honorable Asamblea Nacional para su discusión y posterior aprobación, el Proyecto de Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, el cual se concibe como un texto regulador de una materia de interés estatal, con visos de permanencia en tanto las características de la organización pública y de sus servidores, se considere que no han de ser alteradas. Para ello se concibe como texto de todas las fuerzas políticas, con clara participación y protagonismo de la Asamblea Nacional.

La construcción normativa y su contenido, viene a regular un proceso de transformación de una relación de empleo incipiente y con sistemas de gestión primarios, propia de sistemas organizativos en vías de desarrollo, hacia el camino de la seguridad que proporcionan los sistemas modernos que generan credibilidad a los agentes económicos y que llevan posteriormente al plano de la eficiencia pública. Es un texto, además, que pone claramente el acento en la primacía del interés público sobre el interés individual del empleado. No es ni mucho menos, un texto que haga concluir que Servicio Civil es igual a "inamovilidad". Se concibe al Servicio Civil como un conjunto de sistemas y procesos de decisión reguladores de la relación de empleo de los profesionales de futuro al servicio de la administración del Estado. Los efectos

producidos por situaciones de reorganización o por cambio de titularidad en las instituciones están previstas, al igual que el desempeño ineficiente, causas que pueden significar ajustes de personal pero, motivadas en los intereses de la gestión pública evidentemente.

Proceso de capacitación y transferencia de metodología

Paralelo al diseño de los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos se abordaron una serie de eventos de capacitación relativos a la transferencia de la metodología, soporte de los Sistemas de Gestión diseñados y para reforzar los conocimientos de los funcionarios involucrados en la futura implantación, tanto a nivel de la Dirección General de la Función Pública, como de las instancias de recursos humanos de las instituciones.

El objetivo de esta capacitación fue el de no depender en un futuro de la asistencia técnica de la Consultora para implantar los sistemas diseñados.

La capacitación impartida por el grupo HAY a los funcionarios nacionales, ha permitido la transferencia de metodología en:

- Análisis organizativo
- Análisis y descripción de puestos
- Valoración de puestos

- Gestión del clasificador de cargos
- Estudios salariales
- Técnicas de selección
- Sistema de Gestión del Desempeño y Competencias
- Sistema de Información de Gestión de Recursos Humanos, para el Servicio Civil de Nicaragua a nivel técnico y del usuario
- Gestión de Recursos Humanos a nivel Gerencial
- Desarrollo organizacional
- Técnicas para el análisis y dimensionamiento de plantillas
- Análisis de clima organizacional
- Detección de necesidades de capacitación
- Formación de formadores

Las diferentes actividades de capacitación impartidas, han significado la ejecución de más de 50 eventos, con 900 horas docentes a 700 servidores públicos participantes con resultados altamente satisfactorios.

Además de las actividades anteriormente señaladas que están ligadas a la primera etapa de ejecución del Proyecto de Reforma y Modernización del Servicio Civil,

también el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de la Función Pública, ha desarrollado algunas acciones tendentes a lograr una mejor organización del aparato estatal, tales como:

- Definir la metodología para la formulación de las estructuras organizativas del Poder Ejecutivo contenido en el Reglamento 71-98 Reglamento de la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo.
- Coordinar el proceso de aplicación del Reglamento 71-98 y administrar el Registro de Unidades Administrativas que es la base que soporta la estructura programática del presupuesto nacional y el Sistema de Nómina del Gobierno Central.
- Ordenar la estructura de cargos en función del nuevo rol institucional, conforme mandato de la Ley 290 y su Reglamento Decreto N° 71-98.
- Ordenamiento salarial, mediante el proceso de evidenciamiento que significó incorporar los pagos suplementarios o complementos salariales al presupuesto nacional identificándolo por fuente de financiamiento.
- Participar en la Comisión de Salario Mínimo, con el objetivo de analizar con los repre-

sentantes sindicales los salarios por actividad económica.

- Formular y administrar el Programa de Retiro de Personal Médico del Ministerio de Salud, con el objetivo de racionalizar los recursos humanos (médicos) como parte del proceso de Reforma y Modernización del Sistema de Salud Pública.
- Coordinar las actividades relativas al diagnóstico de género en el Servicio Civil Nicaragüense, como contraparte oficial del Programa de Promoción de Políticas de Género (GTZ).

La segunda etapa, consiste en la implantación efectiva de un sistema de mérito en la función pública nicaragüense, lo que involucra implantar progresivamente los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos (diseñados en la primera etapa), en las instituciones de la administración del Estado. Esta etapa del proyecto, también persigue, dotar a la función pública nicaragüense del marco jurídico legal necesario para la administración y desarrollo del recurso humano, con base al principio de mérito, incrementar la eficiencia, promover mayor transparencia en el acceso, desarrollo y retiro de la función pública y sobre todo, crear una capacidad permanente en la administración pública que permita mejorar la prestación de los servicios a la ciudadanía.

Para lograr el objetivo planteado, se estructuró un Plan de Acciones en

base a cinco grandes componentes o áreas de trabajo que constituyen una continuidad lógica de las actividades realizadas en la primera etapa del proyecto, siendo éstos:

- Fortalecer el marco jurídico legal, para la administración y desarrollo de los recursos humanos.
- Reforzar el marco institucional.
- Implantar los Sistemas de Gestión de Recursos Humanos.
- Promover y divulgar las acciones del programa.

- Capacitar y entrenar a los funcionarios y empleados.

A partir de abril del 2000, por instrucciones de la Dirección Superior del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se separa el Proyecto de Reforma y Modernización del Servicio Civil del Órgano rector pasando la continuidad de la segunda etapa del proyecto bajo la responsabilidad de la Oficina de Coordinación de Proyectos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A la fecha está pendiente de aprobación por la Asamblea Nacional, la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa que sirva de soporte, para la continuidad del proyecto ◊