



***EL ENFOQUE DE GÉNERO Y LA REFORMA
DEL SERVICIO CIVIL NICARAGÜENSE***

**Autora: Fátima Reyes,
Nicaragua**

PANEL No. 04

“Reforma del Servicio Civil con Equidad de Género”

República de Nicaragua América Central



Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección General de Función Pública

**Conferencia Centroamericana y del Caribe:
"Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad
Democrática y Equidad de Género"**

**"El Enfoque de Género y la Reforma del
Servicio Civil Nicaragüense".**

Ponente: Fátima Reyes de Borge.

RESUMEN

La equidad de género como tema prioritario de la agenda global e instrumento de las políticas públicas es la resultante de una larga experiencia que se ha desarrollado en varios escenarios y con múltiples actores. En consecuencia, el entendimiento del desequilibrio femenino en cuanto a la igualdad de oportunidades y la voluntad de construir una sociedad más justa y equitativa, ha conducido a los gobiernos de la región a ensayar diferentes iniciativas a fin de integrar activamente a esa rezagada mitad de la población.

La mayoría de los países latinoamericanos han avanzado en esta línea, insertando el Enfoque de Género (EG) en los Programas de Reforma y Modernización del Estado, diseñando e implementando políticas públicas con perspectivas de género capaces de propiciar el reajuste de los patrones productivos, del desarrollo económico, la equidad social, el fortalecimiento de la democracia y la vigencia de un Estado de Derecho. Y dando cabida al reconocimiento del protagonismo femenino y su interlocución con el Estado, promoviendo con ello una más fiel identificación y sólida reconstrucción de las necesidades sociales, y brindando la oportunidad de ajustar y reajustar las acciones estatales en cuanto a la producción, reproducción y/o transformación de las actuales relaciones de género.

Consciente de la prioridad de proceder en tal sentido el Gobierno de Nicaragua decidió incorporar el Enfoque de Género (EG) dentro de su Programa de Reforma y Modernización, bajo la dirección de la Vicepresidencia de la República a través de la Unidad Coordinadora de la Reforma del Sector Público (UCRESEP) y el Proyecto de Promoción de Políticas de Género patrocinado por GTZ.

En consecuencia, el EG fue incluido en dos componentes: Reestructuración Institucional y Reforma del Servicio Civil. Este último considerado prioritario al ubicar al recurso humano como el principal agente promotor para generar los cambios y/o mejoras que exige cualquier proceso de modernización, lo cual entendido bajo la óptica del género, redundaba en un mayor aprovechamiento de las potencialidades y capacidades de hombres y mujeres, maximizando con ello la productividad de los recursos disponibles. Es decir, lo que se pretende es avanzar hacia un sistema de Servicio Civil basado en el criterio del mérito, donde hombres y mujeres tengan las mismas oportunidades en cuanto al acceso y participación en el empleo público.

Algunas de las acciones realizadas en pro de alcanzar la tan requerida equidad de género en el empleo público nicaragüense son las siguientes: Desarrollo de un Diagnóstico de Género del Servicio Civil Nicaragüense a fin de conocer las causas, vigencias y manifestaciones de las desigualdades de género presentes en las instituciones estatales; Estudio y/o revisión del marco jurídico del Anteproyecto de Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa con el objetivo de incluir la perspectiva de género; Revisión de cada uno de los Sistemas de Gestión de RRHH a fin de eliminar los criterios de discriminación fundamentados en el género; y la Elaboración del Documento Metodológico sobre Gerencia de RRHH y Equidad de Género en la Administración Pública, proponiendo utilizar todo el conocimiento obtenido a través de esta experiencia como un instrumento para equilibrar las políticas, normas y procedimientos en la administración de los recursos humanos del sector público, y encausar la aprobación de tres leyes fundamentales para una futura Nicaragua equitativamente compartida: la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, la Ley de Participación Ciudadana, y la Ley de Igualdad de Oportunidades.

I. INTRODUCCIÓN

La preocupación por fortalecer las capacidades del Estado para responder a las demandas ciudadanas ha sido un tema recurrente en diferentes países y momentos históricos tanto por presiones internas como de la comunidad internacional, lo que ha llevado a un replanteamiento del protagonismo y que hacer del sector público. Las particularidades y puntos de partidas de cada país hacen que los cambios y/o mejoras en el accionar público difieran sensiblemente: mientras las naciones más avanzadas luchan contra las rigideces de la institucionalidad burocrática, muchos países en desarrollo deben encontrar respuestas institucionales para combatir la corrupción, el clientelismo político y la polarización económica y social.

En este sentido, los países en desarrollo enfrentan mayores desafíos al tener la responsabilidad de contrarrestar una gama de problemas tales como la superación de los efectos negativos de la globalización, los altos costos sociales de los programas de ajuste y la debilidad de los actores sociales, visualizando en la ejecución de los programas reformistas las posibles respuestas a dichos problemas.

En América Latina los procesos modernizadores han seguido dos vertientes: la *Reforma Administrativa*, que redefine las funciones y fronteras del Estado; y aquellas que sin involucrar una redefinición de sus funciones alteran el *Paradigma* sobre el que se apoya la gestión de las instituciones públicas.

Las primeras, orientan sus esfuerzos a la racionalización y optimización organizativa y procedimental de las entidades públicas; así como la redefinición de su que hacer (modificación de las fronteras entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil). Las segundas, pretenden modificar el sentido común de la administración, expresado en los principios, prioridades y prácticas que guían la acción de las instituciones públicas, la estructura de relaciones al interior del Estado, y las de éste con su entorno, siendo un ejemplo de estas tareas las iniciativas que promueven la participación ciudadana.

Los efectos negativos generados por la presencia de las desigualdades de género en el sistema educativo, el ordenamiento jurídico, las normas de empleo, entre otros, hace necesario incluir el Enfoque de Género (EG) en los programas reformistas emprendidos por el Estado, teniendo con ello la oportunidad de analizar y/o modificar el sentido de las acciones estatales en pro de la transformación de las actuales relaciones de género (a través del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas con EG, creación de institucionalidades pro equidad de género, etc).

Algunas razones que evidencian la necesidad de transversalizar dicho enfoque en los procesos de modernización del Estado son las siguientes:

- La plena participación de las mujeres y hombres es necesaria para consolidar las incipientes democracias regionales, promover una mayor legitimidad social, y propiciar un equitativo desarrollo económico. No reconocer a las mujeres como actoras sociales con derecho a participar en los espacios públicos y a ser interlocutoras del Estado, limita las posibilidades de incrementar y/o fortalecer las formas de interlocución del Estado con la sociedad civil.

- Las diferencias de género deben ser tomadas muy en cuenta al momento de formular, ejecutar y evaluar las políticas públicas si se desea avanzar hacia una institucionalidad que centre sus esfuerzos en la satisfacción de las demandas y necesidades de la población, donde se reconoce al género como una de las categorías de diferenciación más relevantes.
- Es necesario reconocer las diferencias de género para obtener mayores niveles de eficiencia y efectividad en la gestión pública. El no considerar los sesgos de género al interior de las instituciones públicas afecta globalmente el funcionamiento del Estado, al restringir el aprovechamiento de las potencialidades y capacidades de hombres y mujeres, dificultando por ende la maximización de la productividad de los recursos disponibles.

De lo anterior concluimos que la exclusión del EG en los procesos de modernización no permitiría alcanzar los resultados deseados, entre los cuales figuran *el crecimiento económico, la equidad social y el fortalecimiento de la democracia*.

En la actualidad los sistemas de representación y participación ciudadana son insuficientes, adquiriendo mayor importancia la participación deliberada de la sociedad civil frente a los distintos problemas públicos puesto que con ello se logra una mayor legitimación e institucionalización del que hacer del Estado. Es en este sentido que la interlocución Estado – Sociedad Civil resulta indispensable para el diseño e implementación de políticas que respondan efectivamente a las necesidades y especificidades de los distintos grupos sociales, así como la creación de nuevas instituciones públicas y privadas que asuman funciones de fiscalización y exigencia de rendición de las acciones emprendidas por el Estado.

Pese a todas las acciones emprendidas por los Estados de la región, aún falta un largo y difícil tramo por recorrer para lograr la equidad de género. En general, las mujeres continuamos al margen de los procesos formales de desarrollo político, económico y social; los cargos directivos en el sector privado como en el sector público, en los partidos políticos y en las organizaciones civiles, siguen siendo ocupados mayoritariamente por hombres, influyendo las mujeres muy poco en las decisiones y direccionalidad de dichas instituciones, así como en la concepción y ejecución de sus políticas.

Ante esta situación resulta evidente la importancia de la inclusión del EG dentro de cualquier Programa de Modernización del Estado, coadyuvando de esta manera la participación de las mujeres como actoras sociales y políticas. La superación de las desigualdades de género repercuten en mayores y mejores logros en temas como: *crecimiento y desarrollo económico, equidad social y superación de la pobreza, defensa de los derechos humanos y consolidación de la democracia*. Aspectos en los cuales los países latinoamericanos presentan severas dificultades, y donde el Estado juega un rol de vital importancia para su solución, resultando las tareas de modernización una necesidad imperante en el contexto actual.

II EL SERVICIO CIVIL NICARAGÜENSE

1) ANTECEDENTES

Al analizar el comportamiento de la Administración Pública Nicaragüense es preciso tomar en cuenta sus antecedentes inmediatos, porque la realidad política e institucional de Nicaragua ha sido eminentemente variable. Baste señalar que con el gobierno de doña Violeta Chamorro a partir de 1990, y aún bajo el manto de la Constitución Sandinista de 1987, se dio un cambio sustancial en la organización, funcionamiento y objetivos del Estado. Once años atrás, a partir de 1979, se daba otro giro radical bajo los principios y objetivos de la Revolución Popular Sandinista contenidos en los Estatutos Fundamentales del Gobierno de Reconstrucción Nacional y Deberes y Garantías del Pueblo Nicaragüense. Que a su vez, transformaron la realidad política e institucional de Nicaragua plasmada en la Constitución de 1974 correspondiente al último retazo del régimen liberal del último Somoza.

O sea, en un lapso de veinte años se dieron dos vuelcos que afectaron todo el acontecer nacional: el traspaso de un esquema militar, familiar y dinástico de 46 años a un modelo socialista de inspiración marxista durante 11 años. Y a continuación, una apertura a la democracia y el libre mercado con sus consecuencias inmediatas: el ejercicio de las libertades públicas en un incipiente marco institucional y bajo dos Programas de Ajuste Estructural.

En consecuencia, la administración pública nicaragüense adolece de una institucionalidad estable, y la administración de personal al servicio del estado se realiza en función de los intereses y estilos del sector gubernamental de turno, donde la partidización y el clientelismo con todas sus secuelas políticas y administrativas distorcionantes inciden negativamente en todo el accionar del Estado.

Un primer intento de normar las relaciones laborales de los trabajadores del Estado se dio durante el período de transición de la administración Ortega a la administración Chamorro mediante la promulgación de una Ley relativa al Servicio Civil y a la Carrera Administrativa, Ley No. 70 del 19 de Marzo de 1990, la cual quedó suspensa en los primeros meses de la nueva legislatura dominada por la bancada oficialista. Un segundo intento fue la presentación del anteproyecto de Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa en Diciembre de 1999, que hasta la fecha permanece en la Asamblea Nacional.

En este limbo jurídico, a inicios de los 90 la administración Chamorro emprendió una serie de medidas encaminadas a corregir la anarquía ocupacional y salarial imperante. En este sentido el Ministerio de Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto desarrolló un conjunto de acciones básicas ordenadoras tendentes a lograr un mayor control en los servicios personales de los organismos bajo el Control Presupuestario.

Uno de los principales instrumentos fue la implementación de los programas de retiro de personal, los cuales tenían como finalidad transferir voluntariamente personal del sector público al privado, logrando con ello reducir el tamaño de un estado sobredimensionado, reducir progresivamente el déficit fiscal y las presiones inflacionarias, como parte de los compromisos asumidos en la ejecución de los Programas de Ajuste Estructural.

Paralelamente se impulsó la Reforma del Sistema de Registros de Cargos y Trabajadores del Estado (RECTE) el cual tenía como objetivo contar con una base de datos que permitiese conocer cuantitativa y cualitativamente los RRHH al servicio de la administración pública. Como subproducto de este registro se creó un sistema de nómina que dio integralidad a los diferentes procesos de nómina existentes en el Gobierno Central.

También se impulsó la implementación de un Sistema de Clasificación de Cargos el cual permitió conocer la complejidad y estructura de cargos a nivel institucional y del Gobierno Central, lo que fue soportado con la emisión del Manual de Cargos Propios y Comunes para cada Institución.

Bajo estas circunstancias, en 1994 se desarrolló un Diagnóstico de la Administración Pública financiado por el Banco Mundial. El objetivo de este diagnóstico consistía en valorar como estaban operando las instituciones estatales de cara a sus responsabilidades, así como determinar como era percibida dicha situación al interior de las mismas, encontrándose dos resultados alarmantes:

- Falta de consistencia del que hacer institucional con relación al rol y facultades otorgadas en las leyes creadoras.
- Ausencia de sistemas adecuados de gestión de RRHH (selección, promoción, capacitación, retribución y evaluación al desempeño) que permitan el desarrollo armónico de las capacidades de los/as servidores/as públicos/as para cumplir eficazmente con el nuevo rol del Estado.

Debido a las consecuencias derivadas de esta situación, aunado a los esfuerzos emprendidos en toda la región en pro de mejorar el accionar público, a finales de 1994 se da inicio a un ambicioso programa reformista del aparato estatal del cual la Reforma del Servicio Civil es uno de sus componentes fundamentales por considerar al recurso humano el mayor potencial y el agente central para propiciar los cambios que exige el proceso de modernización.

Por tanto, el Gobierno de Nicaragua se ha propuesto realizar un cambio cualitativo en el enfoque tradicional de lo que significan los recursos humanos en la Administración Pública, pasando de un enfoque meramente presupuestario (control del gasto público) a una nueva dimensión bajo un nuevo concepto de gestión y ventajas competitivas a través del desarrollo estratégico de los/as servidores/as públicos/as.

2) LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL NICARAGÜENSE EN UN CONTEXTO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

A finales de 1994 el Gobierno de Nicaragua emprendió el *Programa de Reforma y Modernización del Sector Público* (PRMSP), a fin de convertirlo en un ente eficiente y generador de credibilidad, estabilidad y confianza a la comunidad nacional e internacional mediante una administración de sus recursos que, en el libre juego de la democracia, asegure la aplicación de las leyes y se base en decisiones técnicas, objetivas y transparentes en pro de la satisfacción de las demandas ciudadanas.

El Programa está constituido por cuatro componentes: Reestructuración Institucional, Sistema de Evaluación de los Servicios, Reforma del Sistema de Gestión Financiera y Control Gubernamental (SIGFA), y la Reforma del Servicio Civil.

Este último componente tiene como finalidad implantar un sistema que permita desarrollar integralmente a los recursos humanos del sector público, fortalecimiento sus capacidades técnicas y personales, creando un compromiso laboral tanto hacia los usuarios de los servicios como con la institución donde laboran. En consecuencia, la aprobación y reglamentación de la *Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa* con su nuevo modelo de gestión de los recursos humanos regulará el marco jurídico de la actividad y establecerán los principios y valores sobre los que debe funcionar el servicio civil nicaragüense.

La Reforma del Servicio Civil ubica al/la servidor/a público/a en el epicentro del proceso de *Reforma y Modernización de la Administración Pública*, por poseer, precisamente, el mayor potencial para promover y encausar el cambio deseado. Por lo tanto, el éxito del Programa Reformista en su conjunto, depende en gran medida de la calidad de los recursos humanos disponibles y de la eficacia de su desempeño.

En este sentido, para lograr que los recursos humanos actúen como agente promotor de este proceso de cambio es necesario que las relaciones de empleo se sustenten sólidamente en sistemas y reglas administrativas ágiles y claras, basadas en el principio del mérito, la superación personal y el éxito profesional; en el espíritu de grupo y la coordinación del trabajo; en la capacidad de servicio, la motivación personal y el reconocimiento social; y sobre todo, en la conciencia de formar parte de un engranaje, del cual depende en gran medida el éxito o fracaso de un proyecto nacional.

Los **objetivos** principales de la Reforma del Servicio Civil son:

- 1) Regular las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores/as en términos de mutuo beneficio.
- 2) Crear en el/la servidor/a público/a una nueva cultura que, promoviendo el ejercicio de la honestidad, eficiencia, probidad y responsabilidad laboral, tienda a la excelencia en la prestación del servicio.
- 3) Contar con un modelo de carrera administrativa pública capaz de garantizar una adecuada selección del personal, su amplio desarrollo profesional, y un digno retiro para sus servidores.
- 4) Garantizar la estabilidad laboral y la continuidad operativa del Estado frente a la sucesión de titulares en las instituciones y los relevos gubernamentales.

Los principios básicos en los que se sustenta el Sistema de Servicio Civil propuestos en el anteproyecto de ley son los siguientes:

Principios normadores. Constituyen los fundamentos que deben prevalecer en las actuaciones del Estado respecto a la administración de sus servidores/as.

- **Principio de igualdad.** Es el derecho que tiene todo/a nicaragüense, sin distinción de credo político, raza, sexo y religión, para optar, ser seleccionado/a, ingresar, capacitarse y ascender en la administración estatal en igualdad de condiciones con respecto a los demás sujetos que reúnan las aptitudes, méritos y capacidades para el puesto de trabajo.
- **Principio del mérito.** Lo constituye la competencia y calidad profesional y personal. Es decir, la conjunción de la dotación académica, experiencia laboral, aptitud de interacción y voluntad de servicio requeridas para el óptimo desempeño de un cargo.
- **Principio de capacidad.** Es el reconocimiento a la eficiencia laboral en las diferentes condiciones que las circunstancias planteen.
- **Principio de legalidad.** Es el estricto respeto y fiel apego a la ley en las relaciones entre el Estado y sus servidores/as.
- **Principio de equidad.** Es la obligación de la administración del Estado de garantizar en el ejercicio de sus atribuciones el acceso y promoción equitativo de hombres y mujeres a los cargos de la administración del Estado, garantizando con ello la observancia del principio de igualdad formal y material en la Ley.

Por su parte, los **Principios Reguladores** son los valores que fundamentan el comportamiento de los/as funcionarios/as y empleados/as al servicio del Estado; y que, en definitiva, determinan la calidad del servicio proporcionado.

- **Cultura de servicio a la ciudadanía.** Todo/a servidor/a público/a debe desarrollar una actitud y conducta laboral y personal que satisfaga los requerimientos y las expectativas ciudadanas.
- **Sometimiento a la Constitución, a la Ley y al Derecho.** Todo/a servidor/a público/a debe cumplir sus responsabilidades sometido únicamente a la Constitución Política y a las leyes del Estado.
- **Lealtad a la Administración Pública.** Todo/a servidor/a público/a debe lealtad a la administración pública y al gobierno constitucional, pero sin perjuicio del respeto a la libertad de culto, opinión y preferencias políticas o sociales.
- **Objetividad e imparcialidad en sus actuaciones.** Acorde a los principios precedentes, el/la servidor/a público/a estará sometido únicamente al mandato de la ley, eliminando por ende cualquier tipo de preferencia, discriminación o tratamiento de excepción.
- **Adaptabilidad de los servicios públicos a las necesidades de la población.** En función de los requerimientos de la ciudadanía, el/la servidor/a público/a ajustará su actividad a las políticas públicas trazadas, al marco jurídico imperante y a los procedimientos administrativos establecidos.

Estos principios se llegaron a materializar en la aplicación del conjunto de sistemas que integran la Reforma del Servicio Civil, los cuales vinculan aspectos de orden organizacional (como es el Sistema de Clasificación de Cargos), con otros sistemas ligados directamente a la administración de personal. Ambos sistemas tienen como objetivo mejorar la manera

como operan las organizaciones, a través del desarrollo de sus RRHH, y del ordenamiento organizacional de dichas instituciones.

El **Sistema de Clasificación de Cargos** tiene como propósito el ordenamiento de los cargos y la delimitación de los ámbitos funcionales en atención al contenido organizativo, ubicación orgánica y cuotas de responsabilidad, lo cual permite la aplicación racional de las políticas y normas de desempeño y fundamenta la equidad retributiva.

El **Sistema de Gestión de Recursos Humanos** está integrado por cuatro subsistemas:

- **Provisión de Cargos.** Abarca los procesos de reclutamiento, selección y ubicación del personal garantizando la igualdad de oportunidades y la objetividad e imparcialidad de las pruebas y procedimientos aplicados; así como la congruencia entre los méritos y capacidades del sujeto contratado y las exigencias del contenido de trabajo del cargo designado.

- **Gestión del Desempeño.** Constituye el instrumento de dirección del personal en las instituciones estatales. Este sistema proporciona la información indispensable para la promoción, democión o remoción del personal; elaboración de diagnósticos de capacitación, y la detección de comportamientos laborales y/o personales satisfactorios o insatisfactorios, que para el buen funcionamiento de la unidad requieran ser estimulados, eliminados o modificados.

En consecuencia, los/as funcionarios/as y empleados/as serán sistemáticamente evaluados en función del cumplimiento de los objetivos, metas y características de su plan de trabajo, a partir de los indicadores, criterios de medidas y niveles de cumplimiento, con el propósito de valorar el aporte individual de los mismos a la Institución.

- **Subsistema Retributivo.** Se entiende como factor básico de motivación y gestión de los recursos humanos, fundamentándose en los siguientes principios:

Igualdad. Los cargos tendrán asignadas sus remuneraciones atendiendo al criterio de que a igual nivel de clasificación le corresponde igual salario.

Equidad. El Subsistema Retributivo guardará coherencia entre la retribución establecida para cada cargo y su contenido organizativo (ubicación orgánica, calidad funcional y contenido laboral).

Competitividad. Para el establecimiento de las remuneraciones se utilizarán como puntos referenciales la política y disponibilidad presupuestaria y el universo retributivo laboral público y privado.

- **Subsistema de Información del Servicio Civil (SISEC).** Tiene como finalidad facilitar y mejorar la planificación, organización y administración de los recursos humanos estatales, así como su compatibilización con el Presupuesto General de la República, las características orgánicas de las instituciones, el marco legal vigente, y el sistema de nómina fiscal. Para cumplir cabalmente su función y facilitar la toma de decisiones, debe mantener actualizada la información de los sistemas de

Clasificación de Cargos, Gestión de Desempeño, datos del personal, estructura orgánica de las instituciones, entre otros.

Paralelo al diseño de los Sistemas de Gestión de RRHH, se desarrollaron las primeras tareas conducentes a incluir el EG en las labores reformistas. Es así como a finales de 1996, la Unidad Coordinadora de la Reforma del Sector Público (UCRESEP) con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional (GTZ), realizaron un diagnóstico exploratorio a fin de comprobar la existencia o no de desigualdades de género en la prestación de los servicios que brinda el Estado, así como en el empleo público, permitiendo valorar la pertinencia del EG en el Programa Reformista.

Este Diagnóstico se centró en dos procesos:

- Uno relativo a la reestructuración institucional, a cargo del Ministerio de Construcción y Transporte, mediante un estudio de dos evaluaciones del servicio de transporte urbano colectivo de Managua. Es decir, un estudio que permitiera evaluar la calidad de los servicios en función de las características y necesidades diferenciadas de la ciudadanía.
- Y el otro relativo al componente del Servicio Civil, asumido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, donde se analizó la situación de la variable del empleo público a partir de la información contenida en la nómina fiscal. Es decir, un estudio que permitiera evaluar las diferencias de género a nivel salarial a lo interno de las instituciones públicas.

Este estudio evidenció la necesidad de desarrollar un diagnóstico más detallado ya que los resultados obtenidos se encausaron en tres sentidos:

- El avanzar hacia una institucionalización centrada en la demanda de la ciudadanía que como cliente exige reconocer que no existe un/una usuario/a homogéneo, donde las diferencias de género son uno de los factores importantes a tomar en cuenta para mejorar los servicios y satisfacer las necesidades de los usuarios masculinos y femeninos.
- El avanzar hacia mayores niveles de eficiencia y efectividad en la gestión pública demanda el aprovechamiento óptimo de todos los recursos con que se cuenta, donde el predominio de una visión eminentemente masculina o femenina en los espacios de toma de decisiones limita y/o distorsiona una percepción integral de la realidad.
- El avanzar hacia un Sistema de Servicio Civil basado en el criterio del mérito, requiere la identificación y lucha contra los sesgos de género expresados en el acceso diferenciado a los cargos de mayor nivel, ubicación en determinados tipos de cargos considerados como propios para los hombres y mujeres, así como las marcadas diferencias salariales.

En relación a este último componente, durante 1998 se desarrolló la profundización del Diagnóstico del Servicio Civil, con el cual se esperaba contribuir a una mejor comprensión de los sesgos discriminatorios de género vigentes en el sector público, a fin de promover el desarrollo de líneas de acción que permitiesen superar la brecha entre hombres y mujeres, potenciando de esta manera los objetivos del Programa de Reforma en su conjunto y en particular los de la Reforma del Servicio Civil.

Para dar cumplimiento a ello se utilizaron las siguientes fuentes de información: Una basada en la revisión y análisis de las estadísticas del Registro de Cargos y Trabajadores del Estado (RECTE) correspondiente a veintisiete instituciones de alcance nacional. Y la otra, basada en fuentes de información primaria a través de la realización de quinientas noventa y tres encuestas, treinta entrevistas y veintiuno grupos focales aplicables a siete instituciones del Gobierno Central.

A fin de contextualizar el empleo público nicaragüense, visualizado bajo la óptica del enfoque de género, se presentan los principales hallazgos relevados en el Diagnóstico de Género del Servicio Civil Nicaragüense. De igual manera se enuncian las principales tareas emprendidas en pro de la integración del EG dentro de la Reforma del Servicio Civil.

EL GENERO EN LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL

La composición del empleo público nicaragüense es mayoritariamente femenina. Las mujeres son la mayoría, representando un 61% a escala nacional, con una proporción masculina del 39%.

El personal en cargos profesionales y técnicos en Managua tiene la misma tendencia, un 48% masculino y un 52% femenino.

Con respecto a la distribución del personal en las diferentes instituciones, se obtuvo que las mujeres se concentran en ocupaciones y/o instituciones ligadas a su rol socialmente aceptado. Es así como ellas representan el 70% del personal del MINSA, el 76% del MED y el 78% de la Procuraduría General de Justicia.

Por su lado los hombres representan el 78% de las actividades de Seguridad y Defensa; el 71% en el ex Instituto de Víctimas de Guerra, y un 66% en el Instituto de Juventud y Deportes.

Otra característica del empleo público obtenida a través de la información de la encuesta, es que hombres y mujeres se concentran en su mayoría en niveles académicos técnicos y universitarios, ya que el personal encuestado con formación universitaria es casi similar (42.3% hombres y 41.3% mujeres).

La proporción del personal masculino con nivel de postgrado es mayor que la del personal femenino (11.3% y 6.8% respectivamente), pero también hay más hombres que mujeres sin ninguna formación profesional (20.8% versus 14.8%).

A través de la encuesta se obtuvo información sobre la antigüedad en la Institución, aspecto donde las mujeres superan a los hombres en el rango de 9 a 14 años, obteniendo un 25% y 12% respectivamente. Esta época corresponde al de la guerra de los 80 en que los hombres se incorporaron al conflicto bélico o se marcharon al exilio, y un mayor número de mujeres ingresó al empleo público.

En relación a la antigüedad en el Sector Público (expresada en años de servicio en el Sector, no necesariamente continuos) se obtuvo resultados muy similares tanto para el caso de los

hombres, como el de las mujeres, superando éstas últimas a los hombres en el rango de 9 a 14 años.

Un hecho muy importante de destacar es que aunque las mujeres son la mayoría en el empleo público, son minoría en cargos de dirección. Del personal profesional y técnico de Managua en cargos de dirección, las mujeres ocupan el 4% como dirigentes de nivel 1¹ y el 10% en el nivel 2², en cambio los hombres ocupan un 12% en el nivel 1 un 14% en el nivel 2.

Por cada mujer, hay tres hombres en cargos de dirección de nivel 1, de la comparación de estos datos, resulta evidente que el empleo masculino tiende a tener una mayor participación en este tipo de cargos aunque las mujeres sean la mayoría en las instituciones. Esto nos lleva a confirmar que existe segregación horizontal y vertical; horizontal por la presencia femenina mayoritaria en esferas y tipos de trabajos considerados socialmente aptos para mujeres, y vertical por la presencia mayoritaria masculina en niveles jerárquicos y de autoridad. Es decir, no importa el peso que las mujeres tengan en el empleo de las Instituciones, los hombres ocupan siempre los cargos de dirección. Tal parece que la feminidad y/o masculinidad del empleo público, no representa restricciones para el acceso de hombres a cargos de dirección.

En Instituciones de composición altamente femenina, los hombres tienen mayor acceso a cargos de dirección y sucede de la misma manera en Instituciones con empleo altamente masculino. La Procuraduría General de Justicia es un buen ejemplo, con un 78% de personal femenino, sin embargo solamente 3.4% ocupan cargos de dirección; en el Instituto de Juventud y Deportes donde el empleo es altamente masculino, las mujeres no participan en ningún cargo de nivel 1.

Hasta ahora los datos revelan que las mujeres son la mayoría en el empleo público, no existiendo diferencias relevantes entre hombres y mujeres en cuanto al nivel académico, la antigüedad en la institución y la experiencia en sector público.

Al igual que en el acceso a cargos, existen brechas en la remuneración. A través del Registro de Cargos y Trabajadores del Estado (RECTE), se obtuvo información de la nómina fiscal. Los resultados indican que en casi todas las categorías ocupacionales la remuneración masculina es superior a la femenina.

Si tomamos como ejemplo de remuneración femenina 100 córdobas, el promedio de la remuneración masculina es de 158 córdobas en las 8³ grandes categorías ocupacionales. Al analizar las 26 subcategorías ocupacionales en 16 de éstas se encontraron brechas importantes a favor de los hombres que duplican en algunos casos la remuneración femenina.

Analizando los cargos, pensamos que si hombres y mujeres realizan la misma función, similares actividades en la misma oficina y en Managua, el salario fuese el mismo, es decir a igual cargo, igual salario.

¹ Incluye los cargos desde el nivel de Dirección/División específica o de área hacia arriba.

² Incluye cargos desde el nivel de Departamento/Oficina hacia abajo.

³ Docentes, Seguridad y Defensa, Salud, Cargos Científico Técnicos, Administración, Servicios Generales, Dirección, Producción.

Sin embargo el estudio nos muestra que el Cargo de Responsable de Dirección I, analizado en 14 instituciones, en 7 de éstas los hombres ganaban C\$157 por cada C\$100 devengado por mujeres. En 2 Instituciones se duplicaba y hasta triplicaba el salario femenino, y solamente en 5 instituciones existían brechas mínimas a favor de mujeres, por cada C\$100 que ganaba una mujer, un hombre devengaba C\$87, y en ocupaciones mal pagadas como educación y salud.

La realidad indica que trabajando en un mismo Cargo, con la misma responsabilidad, la remuneración no es igual para hombres y mujeres. Estos resultados evidencian que las brechas salariales por razones de género son una realidad en el empleo público nicaragüense, reforzándose esto con las expresiones del personal entrevistado quienes adujeron que las mujeres ganaban menos salario por que tenían menos preparación que los hombres, sin embargo los datos de nivel académico contradicen estas afirmaciones.

Otro sesgo de género es la participación en actividades de capacitación. Estas en general son de corta duración ya que un 71% fue de menos de un mes.

Del total de encuestados, más hombres que mujeres participaron en capacitaciones en Managua, más mujeres que hombres asistieron a eventos fuera de Managua, y menos mujeres que hombres se capacitaron fuera del país.

La situación se agudiza en el caso de los dirigentes donde gran parte de las mujeres (87%) salen fuera de Managua y en casi igual proporción (85%) los hombres viajan al exterior.

Al entrevistar a los dirigentes, éstos explicaban que una de las limitaciones de las mujeres para acceder a cargos de dirección *es que sus carreras eran muy planas porque no sabían mandar, además tenían restricciones para salir de sus casas por sus responsabilidades familiares*, sin embargo la participación en las actividades de capacitación indica lo contrario, las mujeres no tienen impedimentos para salir fuera de Managua y capacitarse.

En resumen, son pocas las actividades de capacitación, y pese a que las mujeres son la mayoría en el empleo público, son las que menos oportunidades tienen.

Otro punto de vital importancia esta asociado a cuan importante son los ingresos de hombres y mujeres para el soporte de sus familias.

En las entrevistas y en las encuestas, los hombres dijeron que: *“ los ingresos de las mujeres no son importantes, ya que ellas aceptan los salarios más bajos”* y se asume que el hombre es el principal proveedor de la familia.

La realidad nos indica que casi la mitad de las mujeres encuestadas viven con pareja y un poco más de la mitad no viven con pareja, de estas últimas, 48% tiene hijos e hijas y viven con ellos, por esto su ingreso si es importante para ellas y sus familias. Por su parte, un 78% de los hombres viven con pareja y un 22% sin pareja, de éstos últimos, ninguno vive con hijos.

Para finalizar se obtuvo que un 31% de las mujeres y un 40% de hombres representan el único ingreso estable en la familia, lo que nos indica que para casi un tercio de las mujeres

en cargos profesionales y técnicos en Managua, su ingreso es el único sostenimiento de su hogar, por lo tanto éste si es importante.

Una vez caracterizado el empleo público nicaragüense, y con la relevancia e impacto que generan estos resultados, se puede confirmar la importancia que entraña la inclusión del Enfoque de Género dentro del Programa de Reforma del Servicio Civil. De no hacerlo, los objetivos y principios de dicha Reforma, así como del Programa de Modernización, se verían seriamente limitados, no logrando los resultados deseados.

Con el fin de avanzar en este sentido, se han desarrollado una serie de actividades las cuales se mencionan a continuación:

- Estudio y/o revisión del marco jurídico del Anteproyecto de Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa con el objetivo de incluir la perspectiva de género. Como muestra de ello se tiene la incorporación de los Principios Normadores de Igualdad, Equidad, Mérito, Capacidad y Legalidad, los que pretenden garantizar la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres en el empleo público. En este proceso se tomaron como insumos los resultados del diagnóstico y las convenciones internacionales suscritas (Convenio 100 OIT, Beijing, etc).
- Revisión de cada uno de los Sistemas de Gestión de RRHH a fin de eliminar los criterios de discriminación fundamentados en el género, contribuyendo de esta manera a la creación de procedimientos y normas de gestión que abonen a favor de la tan requerida equidad de género.
- Elaboración del Documento Metodológico sobre Gerencia de RRHH y Equidad de Género en la Administración Pública, como resultado de un proceso de reflexión y demanda de las instancias de recursos humanos para ser utilizado como un instrumento de consulta y de capacitación. Así como el desarrollo de una serie de seminarios dirigidos a los funcionarios y funcionarias de RRHH y al personal dirigente de las instituciones públicas, orientada a la prevención de desigualdades de género en su aplicación.

Al evaluar los logros y obstáculos que se han presentado durante este proceso de modernización con su perspectiva de género podemos extraer dos grandes conclusiones: Por un lado, se puede juzgar como incipiente la ejecución cuantitativa del programa reformista permeado por el Enfoque de Género, en cuanto a la aplicación de los principios integradores y objetivos de la Reforma del Servicio Civil. Pero a la inversa, puede juzgarse cualitativamente avanzado en cuanto al conocimiento de las causas inmediatas, tanto de las distorsiones administrativas de los servicios prestados a la ciudadanía, como de la profundidad de la discriminación y la inequidad en las estructuras investigadas.

La transformación de las actuales relaciones de género se entienden como un proceso lento y difícil puesto que ello implica cambiar los referentes cognoscitivos y valoricos individuales y colectivos, cuestionando la manera como la sociedad concibe lo femenino y masculino. Sin embargo el contexto actual se juzga como favorable al reconocer la necesidad de profesionalizar y normar el empleo público, la voluntad de alcanzar la equidad social y de

género y combatir la corrupción, aspectos que en definitiva favorecen y abonan en pro de la superación de la pobreza.

Es por ello que se propone utilizar estos resultados como un instrumento para equilibrar las políticas, normas y procedimientos en la administración de los recursos humanos del sector público, y encausar el activismo a la aprobación de tres leyes fundamentales para una futura Nicaragua equitativamente compartida: la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, la Ley de Participación Ciudadana, y la Ley de Igualdad de Oportunidades

BIBLIOGRAFÍA

- *Anteproyecto de Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa* (Febrero 2001).
- Banco Interamericano de Desarrollo- BID, (1996), *La mujer en las Américas, Cómo cerrar la brecha entre géneros*, Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, Estados Unidos.
- Guzmán Virginia (1998), *La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas*, en *GÉNERO EN EL ESTADO, ESTADO DEL GÉNERO*, Editora: Largo Ileana, ISIS internacional, Santiago de Chile.
- Marcel Mario, Tohá Carolina (1998), *Reforma del Estado y de la Gestión Pública*, en *CONSTRUYENDO OPCIONES*, Editores: Cortazar René, Vial Joaquín, CIEPLAN, DOLMEN, Santiago de Chile.
- Proyecto Promoción de Políticas de Género, (1999), *Estudio "Diagnóstico de Género del Servicio Civil en Nicaragua"*, *Primer informe técnico de resultados*, GTZ, Managua, Nicaragua.

CURRÍCULUM VITAE RESUMIDO DE LA AUTORA

I. **FORMACIÓN EDUCATIVA:** Master en Administración de Empresas, Universidad Americana (U.A.M), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, (ITESM 1996-1998). Licenciada en Economía, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua 1972-1978

II. CARGOS DESEMPEÑADOS:

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

- Dirección General de Función Pública, Directora General desde el 1ero. de Mayo de 1994 hasta la fecha.
- Dirección General de Aduanas, Sub-Directora General (1992-1994).
- Dirección General de Presupuesto, Directora de Políticas Presupuestaria (1990-1992).

III. EXPERIENCIA DE TRABAJO:

- Dirigir y coordinar el proceso de implantación del Sistema de Clasificación de Cargos y ordenamiento de la Estructura de Cargos en el Gobierno Central. Mayo, 2002.
- Miembro del equipo técnico interinstitucional (Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y UCRESEP), para la formulación del proyecto de Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa. Managua, Nicaragua Julio - Diciembre/1999.
- Participar como representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la Comisión Técnica Interinstitucional (Presidencia de la República, Banco Central, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Salud), responsable del diseño del Programa de Retiro del Personal Médico del Ministerio de Salud. 1998.

- Dirigir, coordinar y controlar el proceso de ordenamiento del presupuesto de servicios personales y la nómina fiscal incorporando al presupuesto nacional cargos, salarios y complementos salariales financiados por distintas fuentes. 1997 - 1998.
- Como contraparte técnica del Proyecto de Reforma del Servicio Civil; coordinar las actividades de la Firma Consultora CINCORP-HAY, analizando, discutiendo y aprobando las propuestas técnicas presentadas monitoreando y evaluando la ejecución del Plan de Trabajo. 1996 - 1998.
- Delegada del Gobierno de Nicaragua para participar como Miembro del Comité Evaluador para la Selección de Firms Consultoras a participar en el Programa de Reforma del Sector Público, y para analizar y evaluar las Ofertas Técnica y Financieras presentadas por las Firms Consultoras seleccionadas a nivel mundial y dictaminar sobre la mejor Oferta Técnica para los Cuatro Componentes. 1996.
Reforma del Servicio Civil.
Desarrollo Informático.
Reforma Institucional.
Sistema Integrado de Administración Financiera.
- Como Directora General de la Función Pública, instancia responsable de la Dirección del componente de Reforma del Servicio Civil, coordinar actividades relativas a la definición del marco conceptual y modelo de Función Pública en Nicaragua, así como el diseño metodológico de los distintos Sistemas de Gestión de Recursos Humanos considerados para la modernización del Empleo Público. 1995 - 1996.
- Delegada del Gobierno de Nicaragua para integrar junto con funcionarios del Banco Mundial, el Equipo Técnico responsable de la Evaluación Técnica y Financiera de las distintas propuestas presentadas por Consultores Internacionales para realizar el Estudio Diagnóstico Institucional y Reestructuración del Sector Público Nicaragüense. Washington D. C. 1995.
- Participar como representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la Comisión del Salario Mínimo formulando y argumentando propuestas de salario mínimo para el Sector Gobierno, así como asesorar al Presidente de la Comisión en todo el proceso de negociación.
- Dirigir y coordinar el diseño e implantación del Sistema de Registro de Cargos y Trabajadores del Estado (Primer Registro de Recursos Humanos en Nicaragua).
- Diseñar e implementar el primer Clasificador de Cargos del Sector Público Nicaragüense