



**ILPES**

**Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación**

**Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning**

**Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification**

---

**IX CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACION  
DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

**Ciudad de México, 20 al 22 de julio de 1994**

Instituto/G.IX.2/N

**INTERVENCION DE LOS DELEGADOS DE NICARAGUA**

**Mirna Somarriba y Luis Villalta**

## **PROGRAMA DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO**

### **NICARAGUA: REFLEXIONES SOBRE LOGROS, LECCIONES Y PROPUESTAS DEL PROCESO DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO\***

---

\* Este documento ha sido preparado por la Licenciada Mirna Somarriba, Vice Ministro de Finanzas y el Ingeniero Luis Villalta, Director de la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma del Sector Público en Nicaragua para ser presentado como ponencia en la IX Conferencia de Ministros y jefes de Planificación de América Latina y El Caribe, organizada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social y La Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.

México, D.F. 23 de Julio de 1994

## **I. INTRODUCCION**

En 1990, el Gobierno que preside Doña Violeta Barrios de Chamorro, heredó una economía en profunda recesión y una sociedad dividida y polarizada. El intervencionismo Estatal de la década de los 80 menguó tanto las energías creadoras de los productores como la voluntad de trabajo de importantes sectores de la población. Los controles al comercio exterior e interior y al sistema de precios internos, la estatización del sistema financiero, la creciente intervención del Estado en el sistema productivo, el clima de inseguridad propiciado por las confiscaciones y expropiaciones, los controles de los niveles salariales, los crecientes déficits fiscales financiados con emisión inorgánica y una política monetaria y crediticia deficiente condujeron a una ineficiente asignación de recursos, lo que conjuntamente con la falta de Democracia reflejada en una guerra civil, condujo a un profundo deterioro económico y una drástica reducción en los niveles de vida de la población.

Todo lo anterior implicaba el fracaso del rol del Estado en lo Social, Económico y Político por lo que a partir de 1990 se tuvo que iniciar de manera simultánea la transición de la guerra a la paz, del autoritarismo a la democracia, de la inflación a la estabilización y de la estatización y economía centralizada hacia una economía de mercado.

Nicaragua ha tenido en los últimos cuatro años una política económica continua en programas de estabilización y ajuste estructural. Desde 1990 se están sentando las bases para una economía totalmente renovada. Los logros han sido muchos y notables, pero el período de ajuste aún no termina. En efecto, 1994 será otro año de transición económica en el que algunas metas al fin se alcanzarán, otras habrán de consolidarse y algunas merecerán el mejor de los esfuerzos por acercarse a ellas. Pero no cabe duda que 1994 será un año crítico para que el país dé el paso definitivo hacia la senda del crecimiento sostenible y la recuperación del nivel de vida de toda la sociedad.

Estos cuatro años han demostrado que la estrategia de ajuste, pese a todas las restricciones, ha sido la adecuada para corregir la macroeconomía, pero también que puede perderse el enorme esfuerzo realizado y retroceder a etapas ya superadas de la crisis. Un relajamiento de la disciplina fiscal y un manejo inadecuado del tipo de cambio, puede costar muy caro. Aún más si esto coincidiera con eventos exógenos adversos, como una crisis en los mercados internacionales, con una caída en el precio de los productos básicos de exportación, como el café, o un aumento en los precios del petróleo y derivados, o decisiones contra el libre comercio por parte de los países proteccionistas. La economía nacional está mejor preparada ahora para enfrentar estos problemas y hemos aprendido que en ciertas luchas, como la que se ha librado contra la inflación, difícilmente se puede cantar victoria definitiva.

El programa económico ha pasado pruebas difíciles evidenciando su solidez. Desde problemas de orden político y de la propiedad, conflictos armados en las zonas de producción agrícola, caída de los precios internacionales de los principales productos de exportación, desastres naturales, hasta factores climatológicos adversos al proceso productivo agropecuario del país. Uno a uno se han ido superando los obstáculos cruciales para el programa de ajuste, cuya viabilidad ahora parece inobjetable, salvo por un elemento. La tendencia inercial al estancamiento y a la recesión, consecuencia de efectos socioeconómicos y culturales todavía presentes del modelo económico y político del régimen sandinista, las secuelas de la guerra, el estado de la infraestructura, el nivel de endeudamiento, el nivel tecnológico y la escasez de recursos humanos calificados, entre otros. Por eso reviste la mayor importancia que el ajuste concluya y se supere el estadio de la transición. Se requiere ahora una economía en desarrollo. La prioridad ya no debería ser corregir, aunque aún quede mucho por rectificar en variables determinantes como el ahorro interno, sino fomentar aceleradamente la transformación hacia la reconstrucción del país y hacia una economía con equidad.

En esa dirección apunta la estrategia económica. El Programa económico para 1994-1997 se orienta hacia la consolidación de los logros alcanzados en la estabilización durante 1991-1993, la intensificación de las reformas estructurales requeridas para una economía más eficiente y competitiva, el avance en la obtención de la viabilidad externa y el apoyo a la transición hacia la economía social de mercado. Este programa pone énfasis en una mayor reducción del sector público, en una reforma y modernización del rol del Estado, el desarrollo de mejores condiciones para la inversión privada, la generación de empleos en las actividades productivas, y el mejoramiento del nivel de vida de los más pobres.

## **II. RESULTADOS DE LA GESTION ECONOMICA 1990-1993**

A partir de 1990, se han logrado tres grandes objetivos. El primero incluye la eliminación de la hiperinflación, una recomposición importante de los precios relativos y la estabilidad en el nivel general de precios que se ha mantenido hasta los primeros meses de 1994. El segundo comprende la rápida transición de una economía estatizada a una economía orientada al mercado; y el tercero, incluye las reformas estructurales en marcha para crear una base más sólida que permita orientar la economía a las exportaciones y dirigida por el Sector Privado, reactivar el crecimiento en forma sostenida y equitativa, mientras se logra que la economía sea menos dependiente de la ayuda externa. A continuación se revisan los resultados más relevantes de las acciones derivadas de estos objetivos:

### **1. Recuperación económica.**

En el período comprendido de 1990 a 1993, se observan signos positivos de reactivación económica, simultáneamente con éxitos de estabilización. En 1992 el PIB real logró un crecimiento de 0.4 por ciento después de siete años de caída continua. y para 1993 y 94 si bien no pudo mantenerse el crecimiento en términos reales por situaciones externas adversas, tampoco disminuyó.

## **2. Estabilidad de Precios**

La inflación anual pasó de 33,600 por ciento en 1988 a una tasa anual del 4.5 por ciento en el período post-devaluación de Mayo a Diciembre de 1991, y a 3 1/2 por ciento durante 1992, la tasa mas baja en América Latina. Durante 1993 la inflación anual fue de solamente 19.5 por ciento con una devaluación al inicio del año del 20 por ciento. Estos resultados son extraordinarios y evidencian la voluntad del Gobierno de sanear las Finanzas Públicas y mantener el equilibrio y estabilidad interna y externa de la economía.

## **3. Saneamiento de las Finanzas Públicas.**

El ajuste fiscal ha desempeñado un papel fundamental para lograr la estabilización. El éxito se logró principalmente mediante importantes reducciones del déficit fiscal, mostrando una sustancial mejora en el período 1990-1993. Como resultado del ahorro del sector público, el déficit global en efectivo del sector público antes de donaciones fue reducido en 31.5 por ciento del PIB en 1990 y a 10 por ciento en 1992 y 6.9 por ciento en 1993 y un aumento en los ingresos originados por una profunda Reforma Tributaria.

## **4. Resultados del Sector Externo**

En relación al sector externo, la cuenta corriente de la Balanza de Pagos presentó una mejoría significativa, lográndose reducir el déficit que alcanzó el 31 por ciento en 1993, excluyendo donaciones y pagos por intereses de la deuda pública externa.

## **5. Ejecución prioritaria de Programas de gasto social y Combate a la pobreza.**

En el aspecto social el Gobierno ha atribuido alta prioridad al fortalecimiento de sus programas sociales. Pasando la distribución del gasto social de un 19.8 promedio en 1981-89 a un 38.7 por ciento en

el período 1991-93. No obstante en los sectores sociales, aún existen grandes necesidades: aumentar el empleo, aumentar la eficiencia y eficacia de los servicios sociales, prevenir el deterioro potencial del nivel de vida del pobre durante el proceso de ajuste estructural.

#### **6. Promoción de la eficiencia productiva, la desregulación y la apertura comercial.**

En materia comercial se han desarrollado un conjunto de acciones interrelacionadas. En primer lugar se eliminaron las restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones. En segundo lugar se eliminaron los monopolios en el comercio exterior, a excepción de algunas áreas como petróleo y alimentos. En julio de 1992, el Gobierno promulgó un decreto de promoción de exportaciones y una nueva ley de inversión extranjera. En tercer lugar se bajaron la mayoría de los aranceles, de un rango del 4-253 por ciento a un rango del 10-40 por ciento.

En lo que respecta al comercio interior se eliminaron los monopolios estatales, a excepción de los servicios públicos, los de la industria fiscal. En el sector agrícola se liberó también la comercialización de la producción.

#### **7. Promoción del ahorro y una eficiente intermediación financiera**

Se consolidó el entorno legal, permitiendo la creación en la actualidad de ocho bancos privados, que empezaron a instalarse desde 1991. También se creó la Superintendencia de Bancos y se redimensionó la banca estatal.

#### **8. Reformas Estructurales**

Se ha realizado una serie de reformas estructurales en algunos Ministerios, como el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación a

través de la desconcentración y descentralización municipal de algunos servicios. Así como el impulsar un nuevo modelo de seguridad social, bienestar y desarrollo humano a través del Instituto Nacional del Seguro Social y el Ministerio de Acción Social.

En materia de privatización de Empresas estatales sectoriales, se han privatizado, desincorporado, liquidado, devuelta a sus dueños aproximadamente 320 empresas de un total de 350, y el resto está en proceso de realización.

En el sector agropecuario se realizaron reformas en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, separándose el Instituto de Transferencia Tecnología y se creó la Comisión Nacional Agraria (CONAGRO), para integrar al sector como un todo, ya que incluye el Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente.

Además se ha tenido avances sustantivos en las reformas del sector de Empresas Públicas de Servicios Básicos y en materia de descentralización municipal.

### **III. PROGRAMA DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL SECTOR PUBLICO EN NICARAGUA**

No obstante los logros obtenidos a la fecha, existe consenso en la Sociedad Nicaragüense, a todos los niveles, sobre la necesidad de garantizar la irreversibilidad del proceso democrático y la continuación de la construcción de una economía que genere crecimiento equitativo y sostenible, profundizar en las Reformas ya iniciadas y que es preciso hacer cambios profundos en la estructura gubernamental y en las actitudes, motivaciones y conocimientos del personal del servicio civil de tal manera que se facilite la implementación efectiva de las políticas de desarrollo. Esto requiere reexaminar el papel del Estado en la Sociedad, el marco de incentivos del sector público, la relación entre las diversas instituciones, los principios de autonomía, descentralización, desregulación y otras

dimensiones del ambiente institucional que se encuentran ligadas tanto al desarrollo del Sector Público como el Privado.

En este marco y como un complemento necesario a las actividades programadas en los convenios de préstamo para ajuste estructural (ESAF y ERC II), se ha emprendido un Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, cuyo objetivo está dirigido a lograr la creación de un Sector Público con capacidad de decisión, moderno, pequeño, fuerte, eficiente, facilitador y tecnológicamente capaz de proveer servicios de alta calidad a través de una mejor asignación y utilización de los recursos para la construcción de un marco económico y social que permita afianzar la democracia.

La experiencia indica que una Reforma del Sector Público debe abarcar un sinnúmero de facetas para alcanzar un cierto grado de éxito. La Reforma no solo puede consistir en la eliminación de empleo público o la privatización de Empresas públicas. Por lo tanto, lo que se requiere es un programa de acción coordinado de tal manera que abarque todos los aspectos necesarios para lograr un Sector Público más eficiente y circunscrito a efectuar las tareas indelegables y en las que tiene ventajas comparativas. La definición de este programa de acción es crucial para implementar un programa de reforma coherente y sostenible y además es una tarea compleja por la multitud de aspectos envueltos. En Nicaragua, ya se ha empezado el trabajo de Organización y definición de los componentes que integran el Programa de Reforma

Existen diez componentes que consideramos de vital importancia para llevar a cabo de manera exitosa la Reforma del sector Público en Nicaragua:

1. Definición de Política Macroinstitucional, principios marco y modelos administrativos.
2. Programa de Mejoramiento y Desburocratización de los Servicios que prestan las Instituciones Públicas.
3. Desarrollo y mejoramiento del sistema de Administración Financiera
  - Sistema Integrado de Administración Financiera
  - Fortalecimiento y Modernización de los Sistemas de Recaudación
4. Reformas Estructurales Institucionales
5. Desarrollo de un sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa de Movilidad Laboral
6. Programa de Desconcentración y Descentralización

## **7. Reforma de las Empresas Públicas**

## **8. Desarrollo Informático y Normación Tecnológica**

## **9. Programa Integral de capacitación del Sector Público**

## **10. Actividades de Promoción y Divulgación**

### **1. Definición de Política Macroinstitucional, principios marco y modelos administrativos.**

El primer paso para la construcción de la infraestructura institucional requerida debe ser el diseño de una "macroarquitectura" o modelo macro-institucional, de preferencia materializado en un instrumento normativo jurídico, que defina las pautas de organización gerencial del Sector Público, la identificación de las responsabilidades de cada sector o áreas, líneas de autoridad y responsabilidad, y en general los lineamientos estratégicos necesarios para diseñar en detalle las reformas requeridas. Además es necesario construir un calendario que muestre en el tiempo las fases de las Reformas que estén de acuerdo con las prioridades que se hayan fijado previamente. El perfil del Sector Público que se deberá definir en el proceso de Reforma contiene por lo menos tres aspectos.

El "modelo organizacional", implica, en un nivel global, la determinación de los Ministerios e Instituciones públicas que deben existir para asegurar la realización de las funciones indelegables del Estado. A estas deben agregarse las entidades a cargo de funciones de apoyo básico u "horizontales", como las de presupuesto, contabilidad, proveeduría, tesorería, auditoría, etc. En un nivel más particular el modelo organizacional se refiere a la definición de un patrón básico de organización estructural al interior de cada uno de los distintos tipos de entidades o instituciones. Dicho patrón, en realidad, incluye variantes para tomar en cuenta diferencias en el tipo de funciones u objetivos de las diversas instituciones.

Un segundo aspecto del perfil puede ser referido como el "modelo funcional". Una vez definidas las funciones u objetivos esenciales del sector público se debe determinar con precisión el modelo programático como se van a ejecutar estas funciones, en áreas como la de Acción Social, Salud o Educación donde la organización depende de la definición de la política y los programas.

El tercer aspecto del perfil es la dimensión administrativa per se, la cual incluye el proceso de la administración de recursos (financieros, materiales y humanos) y los procedimientos burocráticos de tramitación. Los procesos tradicionales son complejos y lentos, lo que afecta la dinámica de la toma de decisiones. Los procesos administrativos modernos, ayudados por la revolución en informática y la introducción de sistemas y tecnologías modernas de gestión, permiten una profunda simplificación y racionalización de procedimientos.

Dado el grado de desarrollo que Nicaragua ha venido realizando en este sentido, se han ejecutado avances sustantivos relacionados principalmente con los aspectos dos y tres de la política antes mencionada, los cuales tendrán que compatibilizarse en función de los resultados obtenidos en la definición de la misma.

Producto de los estudios a realizar en este componente, se obtendrá una clara definición de la política macroinstitucional que regirá el Proceso de Reforma del Sector Público que requiere la sociedad nicaragüense para contar con un órgano ejecutivo acorde con las necesidades actuales.

## **2. Programa de Mejoramiento y Desburocratización de los Servicios Públicos que prestan las Instituciones Públicas**

Existen servicios administrativos que se realizan con sistemas de gestión anticuados, lo que resulta en deficiencias y demoras en la prestación del servicio y, en muchos casos, uso excesivo de recursos. Dentro de los lineamientos estratégicos que se han trazado para la ejecución del Programa de la Reforma se ha previsto empezar a obtener un impacto inmediato a nivel de los usuarios de los servicios que prestan las Instituciones Públicas identificando las áreas e instituciones que por su relación directa con la comunidad y el nivel de servicios que prestan puedan ser susceptibles de una mejoría en el corto plazo.

Este sub-proyecto incluiría la identificación de actividades con potencial de modernización a corto plazo y el diseño del proceso administrativo correspondiente. En este aspecto se va aprovechar la experiencia Internacional desarrollada en otros países para acortar el proceso de aprendizaje e implementación, caso específico de Uruguay a través del Programa Nacional de Desburocratización (Pronade).

El Gobierno de Nicaragua ya ha dado pasos concretos para desarrollar tres proyectos: (i) Con el objetivo de conocer el "grado de burocratez" de la Administración Gubernamental se llevará a cabo un levantamiento de los trámites que la ciudadanía realiza ante las Instituciones de Gobierno. (ii) Luego de una priorización, se pretende examinar en detalle aquellos trámites clave que sea posible eliminar, simplificar o mejorar. (iii) Desarrollo de un programa de mejoramiento de la atención al público. Esto traería como consecuencia un servicio administrativo estatal más eficiente para el público y el ahorro de recursos físicos y humanos. El éxito de esta iniciativa tendrá un impacto en relación a la nueva imagen del sector público que el Programa de Reforma debe proyectar.

### **3. Desarrollo de un Sistema Integrado de Administración Financiera**

La reforma a la Gerencia Financiera constituye un elemento importante del Proceso de Reforma del Sector Público y está orientada a integrar los sistemas administrativos-financieros para permitir la gestión eficiente, eficaz y transparente de las finanzas públicas. Los sistemas que componen la administración financiera en Nicaragua son Presupuesto, Tesorería, Contabilidad, Crédito Público y Proveduría. Estos sistemas son normados por el Ministerio de Finanzas. También se incluye en la reforma administrativa-financiera a los sistemas de auditoría y control, tanto internos como externos, donde se incluye a la Contraloría General de la República.

Las actividades comprendidas en este componente estarán orientadas hacia el diseño y montaje de un Sistema Integrado de administración financiera a fin de brindar al gobierno de Nicaragua una mayor capacidad institucional para planificar, ejecutar y evaluar el gasto público bajo un marco de mayor eficiencia, efectividad y transparencia. En una primera fase se espera fortalecer el papel de la Tesorería y del Ministerio de Finanzas, con el desarrollo e implementación de normas y procedimientos para unificar la caja general del Gobierno Central, diseño de un proceso de automatización del sistema de programación y ejecución presupuestaria, coordinar la actividad de presupuesto y ejecución presupuestaria y fortalecer la gestión de manejo del crédito público.

En el área de Proveduría se desarrollará una base de datos sobre proveedores y contratistas, catálogo de bienes, diseño e implementación de una estrategia para la descentralización, capacitación del personal en la aplicación del reglamento de adquisiciones.

En el área de presupuesto se espera desarrollar un formato orientado a relacionar el gasto con los resultados de la gestión institucional y no solamente con los recursos y/o insumos usados. Tener una descripción de metas, objetivos, actividades realizadas así como sus resultados en

actividades corrientes y de inversión; incluyendo descripción de los obstáculos encontrados. Expandir la cobertura para incluir en el presupuesto las entidades autónomas y empresas estatales. Se revisarán y pondrán al día los manuales de presupuesto, los sistemas de información y control del gasto general y de salarios, transferencias, sistemas de reportes periódicos y de contabilidad.

Además, se desarrollará un sistema de registro contable para todo el sector público, para poder tener información confiable, estandarizada, con reportes a tiempo sobre los distintos componentes de las finanzas públicas. Como parte de este componente se desarrollará en la Contraloría General, un sistema comprensivo de auditoría gubernamental acorde con las normas generalmente aceptadas internacionalmente.

#### **4. Reforma Estructural Institucional**

La reforma de las instituciones públicas es un elemento crítico en este programa dado que lo que se pretende es incrementar la eficiencia de las instituciones para mejorar la entrega de los servicios públicos esenciales así como lograr la adaptación a la posible reducción en el tamaño de la fuerza laboral.

Comúnmente, los Ministerios, Entes descentralizados y agencias autónomas presentan una variedad de problemas que incluyen la falta de una gerencia intermedia calificada, problemas de organización, duplicación de funciones, necesidad de redefiniciones legales, capacitación de personal, automatización e incluso problemas de infraestructura. Muy probablemente, los pasados programas de Conversión Ocupacional, la privatización y algunos programas de descentralización pueden haber complicado la habilidad de algunas organizaciones para articular y llevar a cabo su misión.

La Reforma del Sector Público debe procurar la solución de la problemática apuntada. La reorganización de una entidad es una

transformación completa y es uno de los mecanismos más usados e importantes dentro de un proceso de reforma administrativa.

Este programa es básicamente un programa de largo plazo, aunque ya se están realizando acciones de reestructuración muy importantes en algunos ministerios e instituciones, por lo que el Gobierno de Nicaragua está consciente de la necesidad de mejorar la coherencia, consistencia y replicabilidad de las reformas que ya se están llevando a cabo.

Además en este componente se realizarán análisis funcionales-estructurales de tres instituciones que han sido seleccionadas en base al impacto que su funcionamiento tiene en las estructuras de Gobierno y en la Sociedad en general. El Ministerio de Construcción y Transportes (MCT) es el tercer ministerio más grande de Nicaragua y tiene la mayor parte de la responsabilidad de las obras públicas y de infraestructura en el país; El Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente fue promovido recientemente a la categoría de Ministerio y tiene la responsabilidad de proteger el medio ambiente y manejar los recursos naturales; El Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar es una institución autónoma representativa con responsabilidades sobre las pensiones del sector público y de bienestar social y protección de ciertos sectores tales como la niñez.

En estas tres instituciones se hará un análisis funcional y de la organización, determinando la misión actual y proponiendo una misión reformulada que esté acorde con la visión global del Gobierno sobre lo que el sector público debe ser. Esto incluye evaluar la existencia de actividades duplicadas, identificar las funciones que puedan ser eliminadas, consolidadas o transferidas mediante privatización, o descentralización de actividades hacia los municipios y gobiernos regionales, o la transferencia a instituciones del sector privado de programas que ahora realiza el sector público. También se hará un estudio del personal existente, sus necesidades de capacitación, la exigencia de posiciones redundantes, exceso o falta de personal

comparado con normas internacionales, relación entre personal de soporte y personal en actividades profesionales y substantivas.

En forma paralela, se harán estudios de menor profundidad de otras cinco instituciones las que tentativamente han sido identificadas como Ministerio de Cooperación Externa, Economía y Desarrollo, Agricultura, Gobernación y Acción Social. Los estudios en estas instituciones serán similares a los anteriores con menos profundidad y concentrando los esfuerzos en la reforma administrativa y funcional. Con esta experiencia, se diseñará un plan de acción que cubra los próximos tres años y que cubra a todas las Instituciones del Gobierno

#### **5. Desarrollo de un sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa/Plan de Movilidad Laboral**

La reforma y modernización del Sector público incluye, como uno de sus elementos centrales, la revisión del sistema de manejo y administración de personal. No obstante lo anterior, en la actualidad no se posee un código formal de Servicio Civil y Carrera administrativa dado que en el último intento por lograr su aprobación, el código propuesto fue vetado en 1990 por el Poder Ejecutivo ya que este no llenaba los requisitos necesarios para apoyar una eficaz administración de los Recursos Humanos del Estado.

No existe ningún sistema moderno de Administración de Personal en el Gobierno de Nicaragua. La mayoría de los Ministerios del Gobierno Central son responsables únicamente de preparar los datos para la nómina y los cambios en el status de los empleados . Estas oficinas no utilizan ningún sistema para administrar el personal y el desarrollo de los recursos humanos es casi inexistente.

Como primer paso en el desarrollo de este componente del programa de Reforma, se llevará a cabo un diagnóstico de la situación del servicio civil con recomendaciones sobre su modernización. Como actividad en el corto plazo se iniciara el diseño e implementación a mediano plazo de un sistema de reclutamiento, selección, contratación, clasificación, valoración, capacitación y evaluación del personal acordes a las técnicas más modernas en materia de recursos

humanos. Se prestará atención a la identificación del número de funcionarios requeridos por los nuevos modelos organizacionales, producto de la reestructuración institucional y se hará énfasis en la reducción del personal redundante e innecesario, para cumplir con las metas de los nuevos modelos que tienden a aumentar la eficiencia y el profesionalismo del empleado.

Se revisará y se harán recomendaciones sobre el marco legal y regulatorio bajo el cual funciona el Servicio Civil con el objetivo de identificar medidas apropiadas para fortalecer las bases legales y operacionales del servicio civil.

Se estudiarán y harán recomendaciones prácticas sobre los criterios y prácticas de remuneración, consistencia inter-institucional y comparación de las mismas con los salarios prevalecientes en el mercado; también se someterán a estudio las prácticas y políticas de manejo de personal en cuanto a empleo y despido, entrenamiento, evaluación y clasificación de cargos.

El resultado de este programa será, en el mediano y largo plazo la creación de un Servicio Civil moderno, eficiente, justo para el funcionario y el empleador, que contemplará un sistema comprensivo desde el reclutamiento hasta la capacitación y evaluación, bajo una legislación moderna y efectiva. Se espera entre otros resultados una masa laboral entrenada y capacitada para ocupar los tres diferentes niveles de una institución: estratégico, gerencial y operacional.

En términos de pasos concretos en la ejecución de este componente, se creó en el seno del Ministerio de Finanzas la Dirección General de la Función Pública que será la instancia encargada de velar por el desarrollo del Servicio Civil; a la vez el Gobierno se ha comprometido a reducir el tamaño del empleo público a través del Programa de Movilidad Laboral cuya meta es la reducción de 13,500 plazas. La reestructuración de las Instituciones, el desarrollo del servicio civil y la reducción del empleo estatal están diseñadas para que, en su

conjunto, logren un impacto positivo en la cultura organizacional de las instituciones de Gobierno. Este impacto puede ser contrarrestado si en el corto plazo las Reformas no producen una mejoría en los niveles de remuneración de la fuerza laboral del Gobierno, la que ha visto congelados sus salarios en los últimos tres años.

Por otro lado, es necesario financiar las indemnizaciones de los 13,500 servidores públicos que saldrán del Gobierno al amparo del Plan de Movilidad Laboral (PML) y dada la escasa capacidad financiera del Gobierno y la necesidad de orientar los recursos hacia el aparato productivo, es necesario conseguir el apoyo para financiar el PML y a la vez poder realizar algunas mejoras en el nivel salarial de la fuerza laboral remanente a fin de garantizar el éxito del Programa de Reforma del Sector Público.

#### **6. Programa de Desconcentración y Descentralización**

La modernización del sector público requiere que haya una amplia descentralización de actividades para acercar la toma de decisiones gubernamentales a nivel de las comunidades, fortaleciendo así la sociedad civil y los cimientos de la democracia. Por lo tanto, un principio rector de la reforma de la administración del sector público será la descentralización de competencias del Gobierno Central a las municipalidades.

Para ello será preciso fortalecer a los Gobiernos Municipales tanto en su capacidad gerencial como financiera. Por otra parte, se deberán hacer los preparativos correspondientes en los Ministerios e Instituciones cuyas actividades deben descentralizarse para asegurar una transferencia ordenada sin afectar la prestación de los servicios a la ciudadanía. Se ha avanzado en este proceso con proyectos pilotos en las áreas de educación y salud. Otras iniciativas han sido el establecimiento del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) y la Asociación de Alcaldes de Nicaragua.

En el caso de educación se crearon programas pilotos autónomos en 20 escuelas secundarias donde se incorporan los padres, profesores y, en forma limitada, alumnos, en la administración de la escuela. Adicionalmente en este programa se está haciendo un esfuerzo para obtener recursos adicionales del nivel local para financiar gastos corrientes y de inversión.

Hay un programa para descentralizar la administración de escuelas primarias y secundarias, que se ha acordado en por lo menos tres municipalidades. Estas escuelas estarían administradas por un Consejo Municipal de Educación. El componente de Descentralización incluirá el diseño de un mecanismo de transferencia directa y automática de recursos a las municipalidades ("revenue sharing"), además de revisión de la autoridad y el área de impuestos municipales. También la articulación de una propuesta de política y un plan de acción para el desarrollo municipal, asistencia técnica, entrenamiento y financiamiento de proyectos de inversión tendientes a fortalecer la capacidad administrativa de los municipios.

En el sector salud se está realizando un proceso de descentralización administrativa a 19 centros locales de servicios y hospitales de referencia. En el sector de agua se espera la descentralización territorial, con mayor participación municipal.

## **7. Reforma de las Empresas Públicas**

Este programa tendrá varios objetivos: (i) la venta de ciertas empresas o transferencia de actividades o funciones que ahora realiza el Estado a ser realizadas por el sector privado. Esto permitiría ganar eficiencia en sus operaciones y lograr un aumento de inversión extranjera. ii) Lograr la separación de los Entes de regulación y planificación de las áreas o empresas operativas; (iii) obtener recursos para financiar algunos programas de indemnización a personas confiscadas injustamente por el Gobierno anterior (iv) Reducción de la planilla estatal.

En el programa de privatización se está procediendo a la privatización de las empresas de pesca del gobierno, el que está virtualmente hecho. Se está procediendo a la privatización de las empresas mineras del gobierno. Además se espera la venta o transferencia de un pequeño número de empresas que todavía maneja Cornap. Se está adelantando rápidamente en el proceso de privatización parcial de la empresa de telecomunicaciones, mediante la venta del 40% de sus acciones y la transferencia de su administración al sector privado. Las funciones gubernamentales relacionadas a actividades que se privatizan serán recentralizadas, de ser necesarias, en organismos existentes.

En el sector energético se contempla el establecimiento de un marco regulatorio apropiado, que permita la participación del sector privado, incluyendo actividades de exploración y explotación de recursos. En adición está en proceso la venta de empresas estatales de distribución de gas y petróleo y otras actividades de la empresa de Petróleo del gobierno. Se está considerando la privatización total o parcial (separar generación de distribución) de la empresa eléctrica y se contempla la posibilidad real de privatizar los servicios portuarios.

#### **8. Desarrollo Informático y Normación Tecnológica**

Las experiencias en otros países indica que la automatización e incorporación de tecnología a los procesos burocráticos puede ser la punta de lanza que ha acelerado el proceso de cambio. Dada la complejidad del Programa de Reforma que el Gobierno de Nicaragua ha iniciado, es de esperar que en cada institución o grupo de instituciones se detecten necesidades de automatización que no necesariamente sean coherentes unas con otras y que en el mediano plazo las posibilidades de integración de los sistemas de computación sean una tarea muy difícil de lograr.

Así mismo, se deberán elaborar normativas que conduzcan a proponer que la inversión que el Gobierno deberá realizar en equipamiento

tecnológico tanto en hardware como en software tengan un mínimo de arquitectura común de tal manera que se facilite la posibilidad de desarrollar estándares informáticos para todas las instituciones estatales. Con estos fines, la Dirección Nacional de Informática, ente regulador del desarrollo informático del Gobierno y adscrito al Ministerio de Finanzas, deberá ser fortalecido a fin de garantizar un desarrollo tecnológico ordenado y coherente.

**9. Programa Integral de capacitación del Sector Público/Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP)**

Es evidente que en Nicaragua, al igual que en la mayoría de los países en desarrollo, existe una gran necesidad de Gerentes bien entrenados tanto en el sector Público como en el privado. Muchos de los problemas organizacionales que se encuentran en las instituciones públicas están directamente ligadas a la ausencia de una administración profesional y bien entrenada. Un elemento básico para lograr el objetivo de construir en Nicaragua un Sector Público pequeño, ágil, eficaz y eficiente, será el desarrollo de los Recursos Humanos. El entrenamiento y la capacitación integral representa la esencia del desarrollo de los recursos humanos y es el aspecto de la Reforma del Sector Público que tiene mayor potencial que otros mecanismos para mejorar rápidamente la eficiencia en las Organizaciones Públicas.

A través de este componente del Programa de la Reforma se espera poder: (i) identificar las necesidades de capacitación, generales y específicas, de los funcionarios públicos que sean necesarias para desarrollarse en las nuevas estructuras y rol de sus Organizaciones; (ii) diseñar un programa integral de capacitación acorde con lo anterior; (iii) hacer un análisis de la capacidad instalada a nivel local en INAP y otras instituciones nacionales (iv) Definir la brecha existente entre la demanda de capacitación y la capacidad instalada local para satisfacerla; (v) Definir las necesidades de capacitación que no pueden ser satisfechas a nivel local y que por lo tanto será

necesario encargar a Instituciones no nacionales. (vi) Desarrollar un plan de acción para fortalecer a la entidad (es) local (es) encargada (s) de brindar la capacitación.

A nivel local, se espera poder fortalecer la capacidad del Instituto Nicaragüense de Administración Pública como Entidad formadora y capacitadora en el área de la Gerencia Pública, en especial dirigir sus esfuerzos a los funcionarios de línea y staff que conforman la Gerencia intermedia del Estado.

De esta manera se dirigirían todos los esfuerzos e inversión del sector público en capacitación y entrenamiento a apoyar directamente la Reforma en todos los niveles.

#### **10. Actividades de Promoción y Divulgación**

Para que el Programa de Reforma del Sector Público tenga éxito este debe contar con dos características básicas: Legitimidad y Sostenibilidad. Ambas características son conseguibles si el Proceso cuenta con apoyo y compromiso de los altos niveles gubernamentales, y con la aprobación de los diferentes sectores clave de la Sociedad Civil. En este contexto, el Gobierno debe, al igual que lo ha hecho con el Programa Económico, mantener un alto grado de transparencia y debate público del Programa de Reforma.

La necesidad de las Reformas, su Estrategia, significado, beneficios a la población, componentes, proyectos, objetivos, principios básicos que guían la Reforma en cuanto a Organización, políticas de personal y otros aspectos deberán ser suficientemente divulgados a los sectores pertinentes a través de seminarios, talleres, publicaciones y campañas promocionales en las que el objetivo central sea enviar el mensaje positivo de que lo que se pretende apoyar es el desarrollo económico y social impulsando una administración pública eficaz y eficiente.

## **Organización y Coordinación del Programa de Reforma.**

La clave para el diseño y la implementación exitosa de un Programa de Reforma del Sector Público tan complejo como el que se ha delineado anteriormente reside en el desarrollo de una efectiva y continua capacidad para la formulación de las políticas así como para gerenciar el proceso. Estas responsabilidades serán asumidas por el Comité Ejecutivo de Reforma del Sector Público (CERSEP) y la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma del Sector Público (UCRESEP), instancias que han sido recientemente creadas por un Decreto Presidencial que brinda base legal y sostenibilidad a la Reforma.

En la conformación de CERSEP se encuentra reflejada la política y estrategia con que el Gobierno de Nicaragua conducirá el Programa de Reforma: (i) alto nivel de autoridad dado que el Comité depende directamente de la Presidencia de la República; (ii) alto grado de participación a nivel de Gobierno al incluir a los Ministros claves y organizar el esfuerzo de Reforma a través de Comisiones Sectoriales dirigidas por los jefes de las instituciones o sectores sujetos a Reforma; (iii) alto grado de transparencia y debate al incorporar a la Organización un comité consultivo representativo de los diferentes sectores de la Sociedad Civil.

## **IV CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

Es claro que el Gobierno de Nicaragua considera la Reforma Integral del Sector Público como una tarea impostergable a fin de poder tener éxito en la implementación de sus políticas de desarrollo económico, social y en lo relativo a la democratización de la Sociedad.

También es claro que la Reforma es un proceso de largo plazo que debe ser ejecutado de manera gradual basado en prioridades bien definidas. En este documento se pretende sentar las bases de lo que será un programa comprensivo de Reformas que serán ejecutadas en los próximos tres años y para las cuales se requerirá el decidido apoyo de los Organismos Internacionales que están cooperando con Nicaragua.

A fin de lograr una mayor coherencia, consistencia y profundización de la Reforma se deben organizar todos los esfuerzos bajo una dirección común que proporcione una visión estratégica más clara para lo cual el Gobierno se ha propuesto elaborar en el corto plazo un Programa Nacional de Desarrollo por medio del cual se logren crear las condiciones para restablecer la confianza e iniciar un proceso de crecimiento sostenible. Para llevar a cabo este proceso, el Gobierno ha considerado siete condiciones necesarias que se resumen a continuación:

1. Lograr un acuerdo nacional sobre el orden ético, político y jurídico que consolide la Democracia y el Estado de Derecho.
2. Redefinir el Orden Económico como una Economía Social de Mercado.
3. Anclar la estabilidad macroeconómica
4. Continuar con las Políticas de Ajuste Estructural para mejorar la Eficiencia y Productividad tanto en el Sector Privado como en el Sector Público (Reforma del Estado).
5. Acelerar la Formación de Capital Humano y mitigación de la pobreza.
6. Catalización de la Inversión Privada e Inversión Pública en Infraestructura.

**7. Acordar un nuevo Contrato Social sobre la base del crecimiento sostenible.**

Dado el nivel de complejidad inherente a los programas de Reforma de este tipo, con múltiples objetivos, operando a diferentes niveles, realizando diferentes tipos de acciones, se requiere un profundo compromiso y decisión de los altos niveles Gubernamentales, de las Organizaciones representativas de los diferentes sectores sociales, del Sector Privado organizado y de los Organismos de financiamiento externo. Esto proporcionará la base de sostenibilidad del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público.

Con la convicción de que no existe un solo país que haya logrado el desarrollo económico y social y que sus ciudadanos tengan un alto nivel de vida con un sector público deficiente, el Gobierno de Nicaragua impulsará decididamente, con el apoyo de la comunidad Internacional, el Programa de Reforma que se ha delineado en este documento.

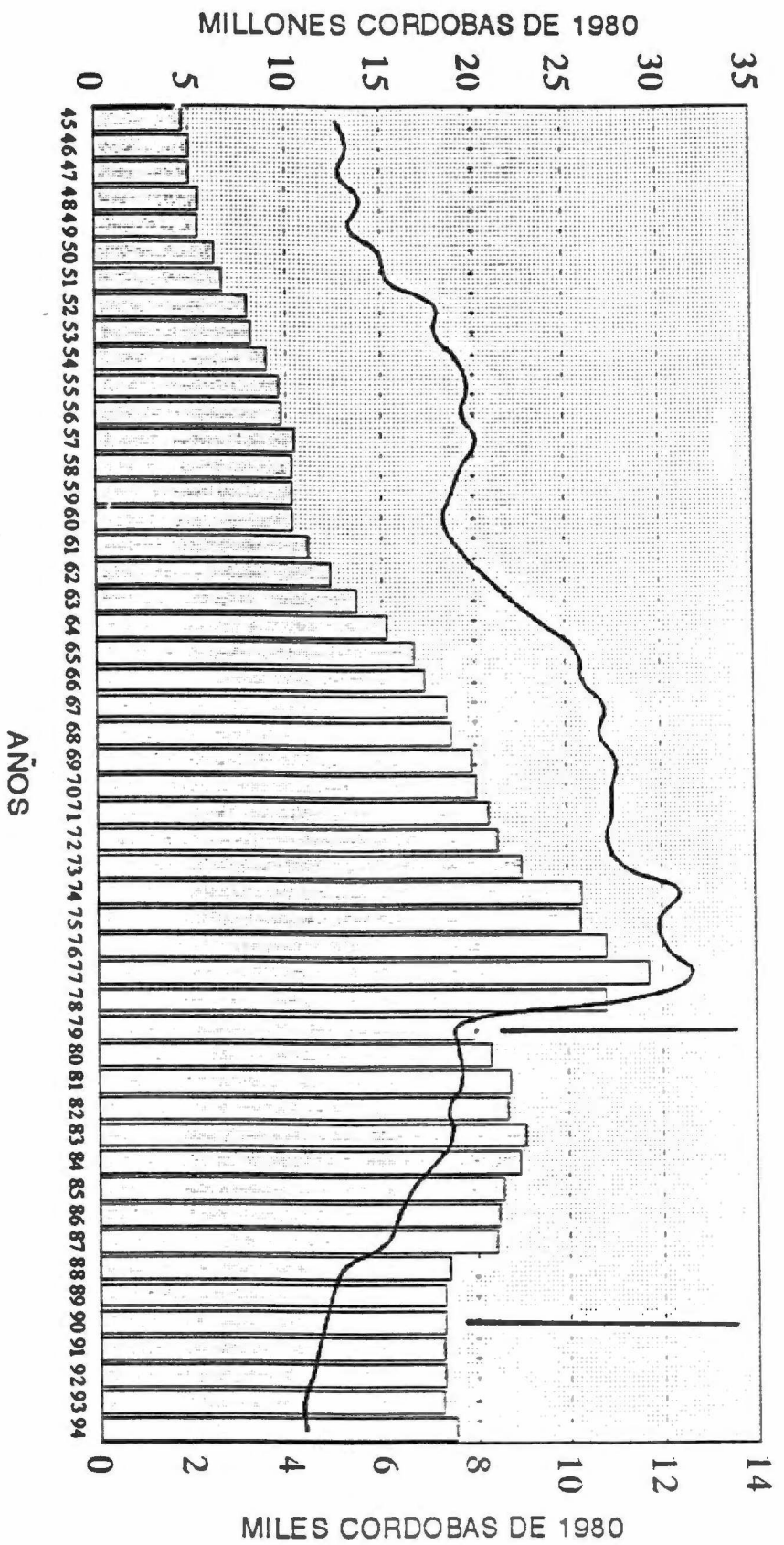
**V. ANEXOS**

1. PIB PERCAPITA
2. PIB PERCAPITA REAL EN DOLARES
3. INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES
4. INFLACION ANUAL ACUMULADA
5. REDUCCION DEL EJERCITO
6. EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO
7. DISTRIBUCION DEL GASTO
8. PIB TASA DE CRECIMIENTO REAL
9. DEUDA EXTERNA
10. DEUDA EXTERNA PERCAPITA

# NICARAGUA

## PIB Y PIB PERCAPITA

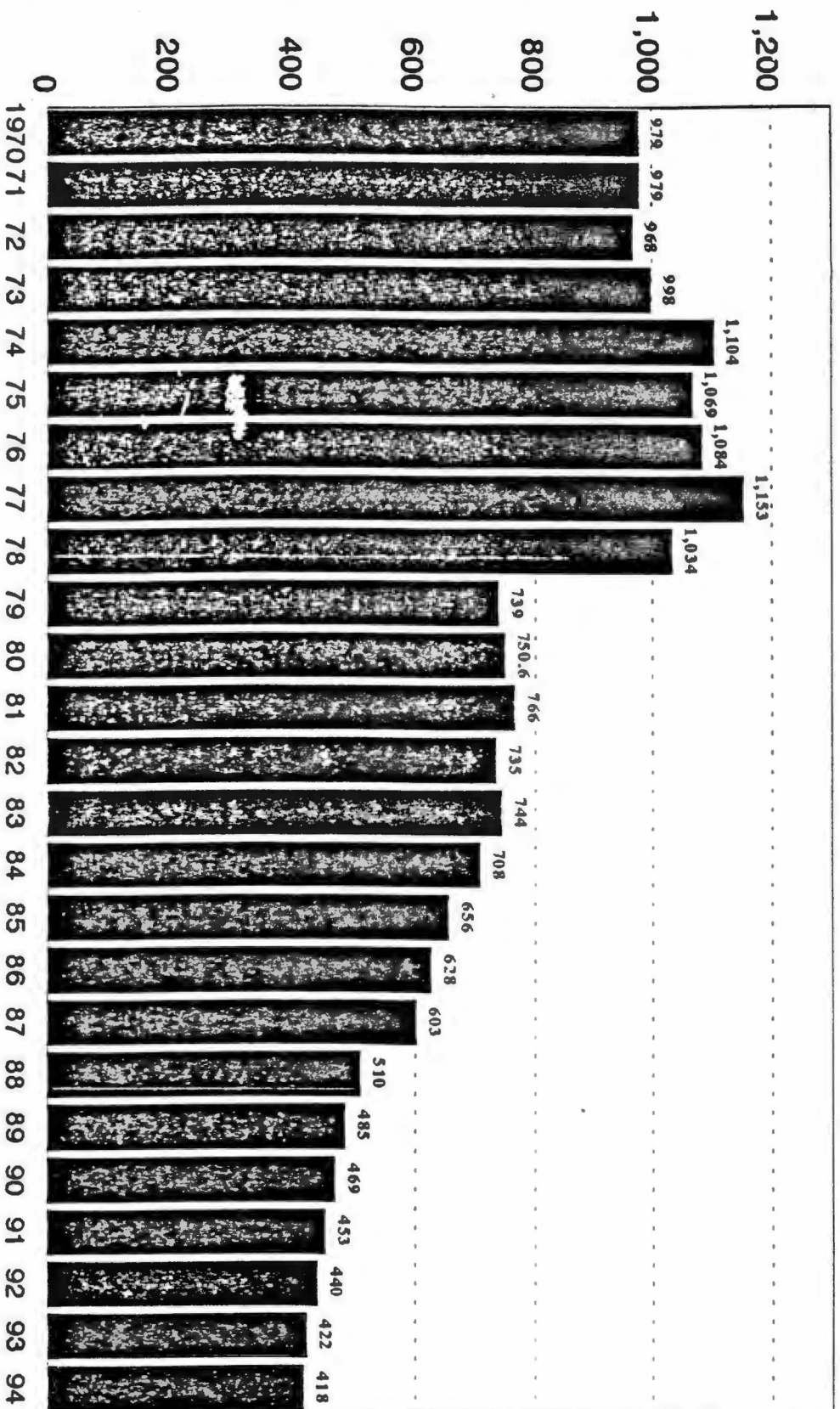
### 1945-1994



# NICARAGUA

## PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CAPITA REAL

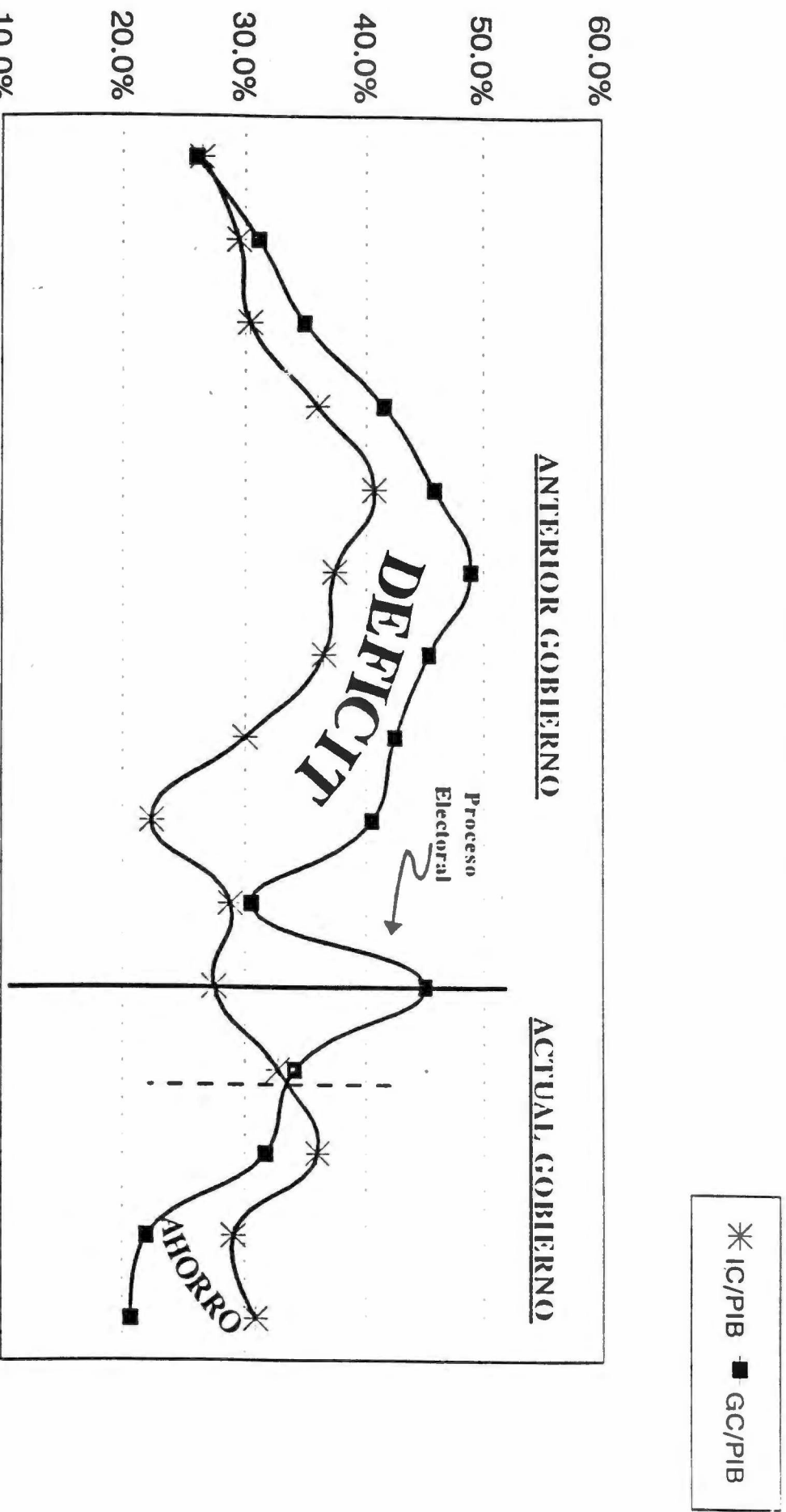
Dólares de 1980



# Nicaragua: Sector Público no Financiero

## Ingresos y Gastos Corrientes

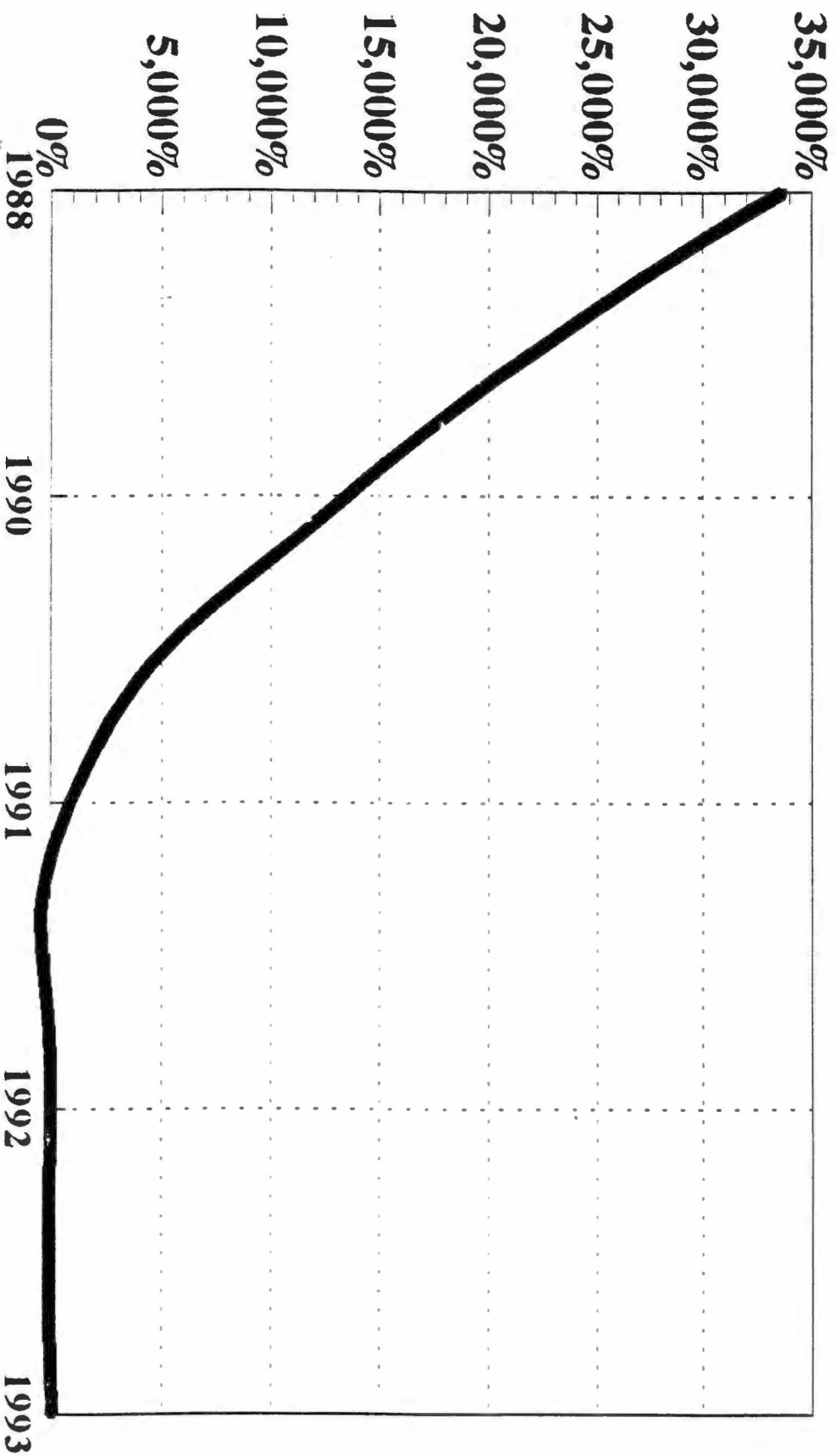
(Porcentaje del PIB)



IC/PIB	26.5%	29.5%	30.4%	36.0%	40.7%	37.4%	36.5%	30.0%	22.4%	28.8%	27.5%	32.7%	36.0%	29.1%	30.9%
GC/PIB	26.1%	31.1%	34.9%	41.5%	45.8%	48.9%	45.3%	42.4%	40.5%	30.5%	45.0%	34.1%	31.7%	22.0%	20.7%
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994

# NICARAGUA

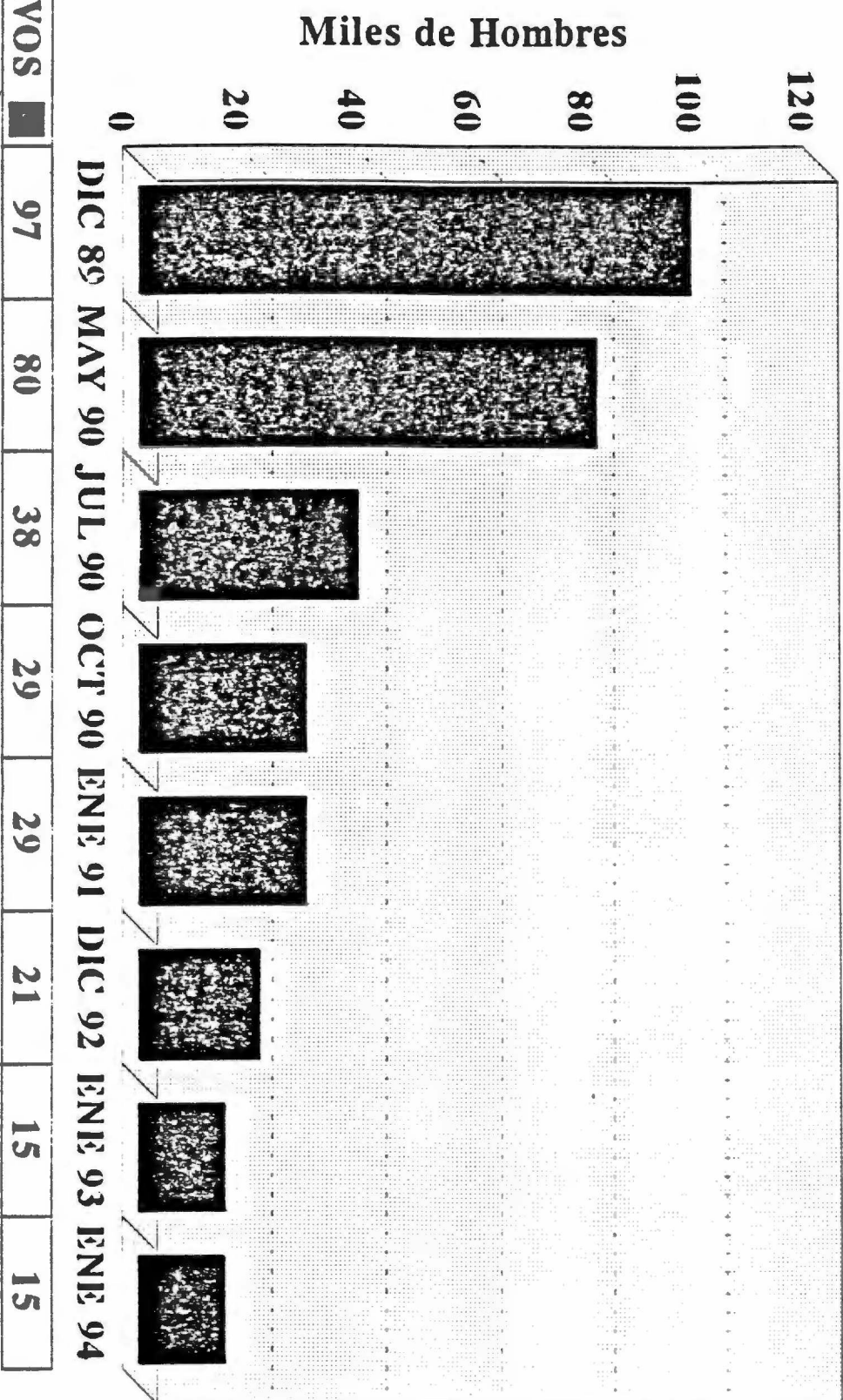
## INFLACION ANUAL ACUMULADA



# NICARAGUA

## REDUCCION DEL EJERCITO

PERIODO 1989 - 1994



# NICARAGUA

## EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO

	1977	1990	1993
Empleados (Miles)	<u>43.2</u>	<u>284.8</u>	<u>106.2</u>
GON	24.1	67.2	57.3
Seguridad y Defensa	9.2	109.2	24.9
Resto del SPNF	7.7	20.9	16.2
Sector Financiero	2.2	9.1	3.5
CORNAP	0	78.0	4.3
Gastos Corriente del SPNF (% de PIB)	17.0	44.9	22.0
PIB (1980 = 100)	29,342.5	18,136.6	18,014.1
Exportaciones (Millones US\$)	633.0	330.6	267.0
Población de Nicaragua (Millones de Hab.)	2.3	3.7	4.1

\* Sector Público No Financiero

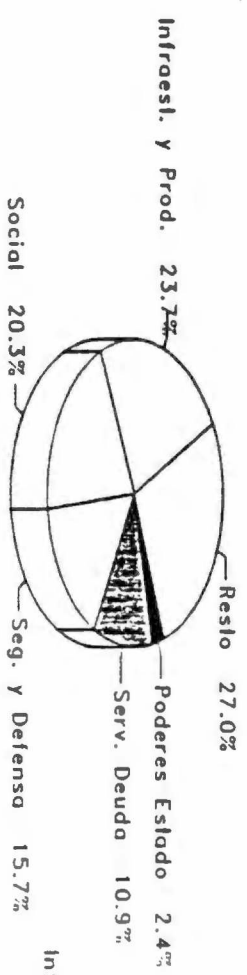
# Ministerio de Finanzas 1990 - 1994

## Reforma Tributaria

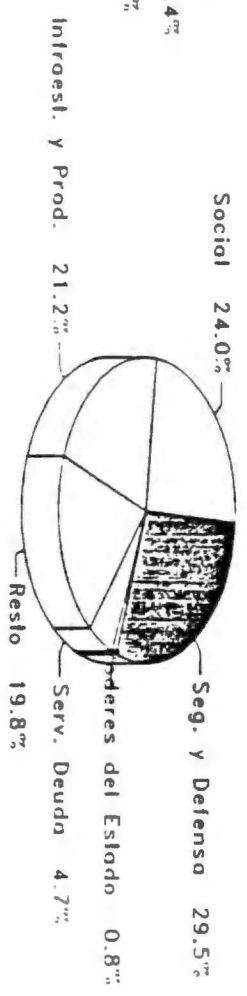
	<b>ANTES 1989-1990</b>	<b>AHORA Febrero 1994</b>
<b>Impuesto Sobre la Renta</b>	-	
<b>Tasa Máxima</b>	60%	30%
<b>Utilidades Repatriadas</b>	20%	5%
<b>Anticipos</b>	7%	1%
<b>Dividendos</b>	Doble Tributación	0%
<b>Impuesto Patrimonio Neto</b>	1% - 3%	0%
<b>Aranceles a la Importación</b>	1% - 150%	0% - 20%
<b>ISC a la importación</b>	10% - 150%	0% - 20%
<b>Timbres a la importación</b>	0 - 3%	0 - 5%
<b>ISC a la Producción local</b>	5% - 150%	0%
<b>Industria Fiscal (Tasa Máxima)</b>	60%	40%
<b>Impuesto Conglobado</b>		
<b>Gasolina</b>	50%	47%
<b>Diesel</b>	36%	12%
<b>Impuesto General al Valor</b>	10% - 15%	0% - 15%
<b>Impuesto a Bienes Suntuarios</b>	0%	5% - 25%
<b>Responsabilidad Fiscal</b>	Obligatoria para 15 actos jurídicos	Solo para Importar

Adicional a la Desgravación Tributaria acelerada en un período corto, hay que incluir como un logro extraordinario de la reforma fiscal, la eliminación del peor de todos los impuestos: **"LA HIPERINFLACION"**

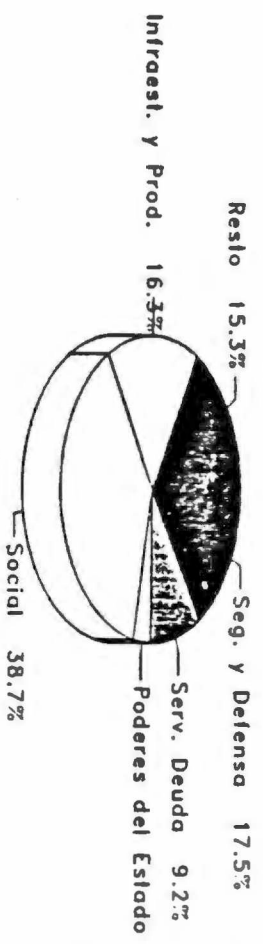
# Distribución del Gasto 1978/1994



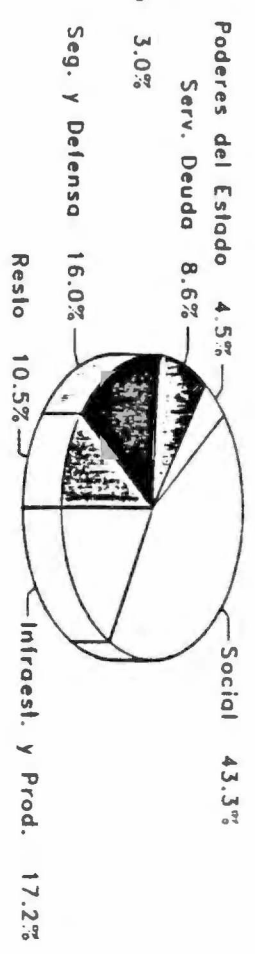
1978



1981/89



1991/93

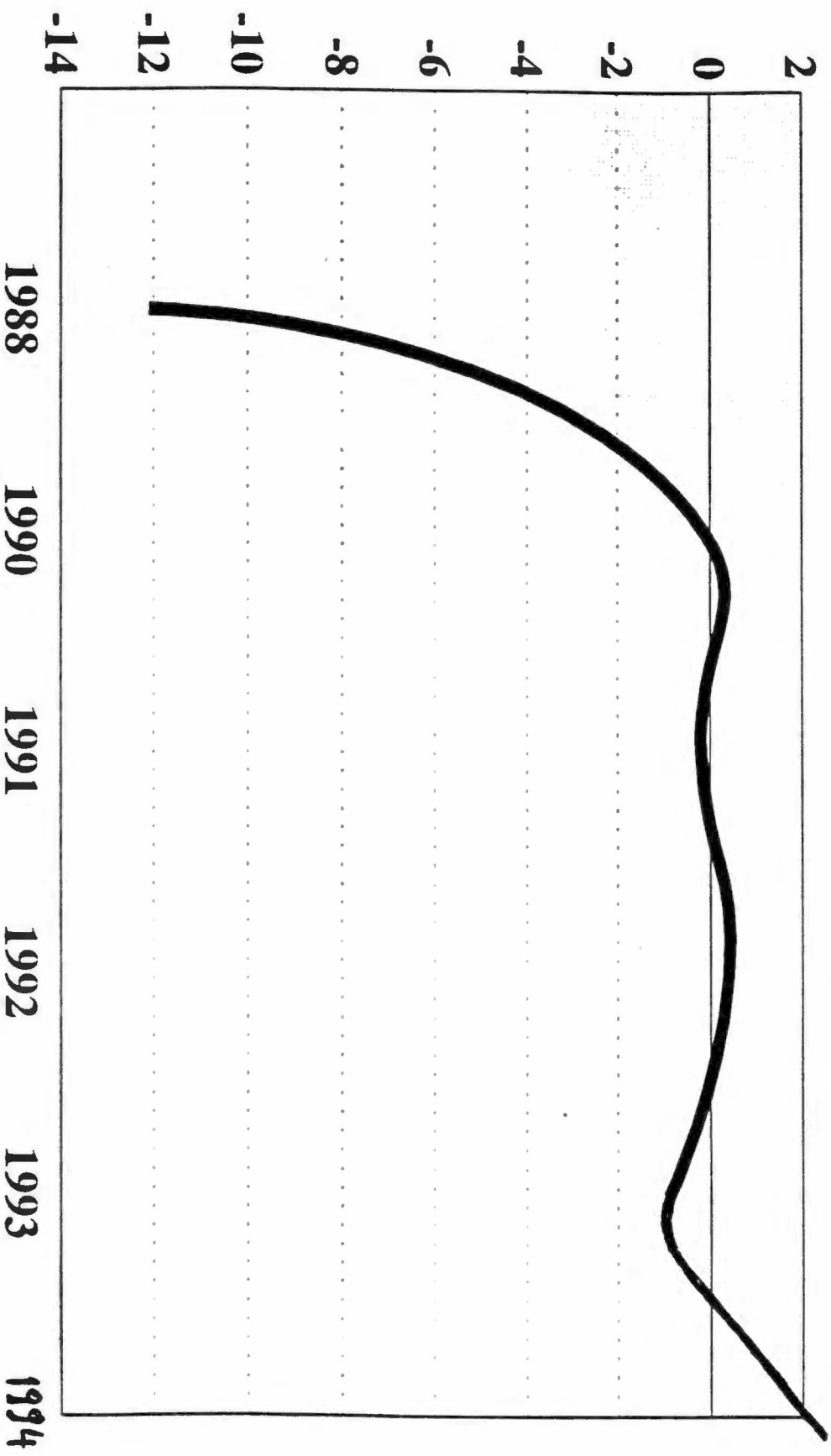


1994

# NICARAGUA

## PRODUCTO INTERNO BRUTO

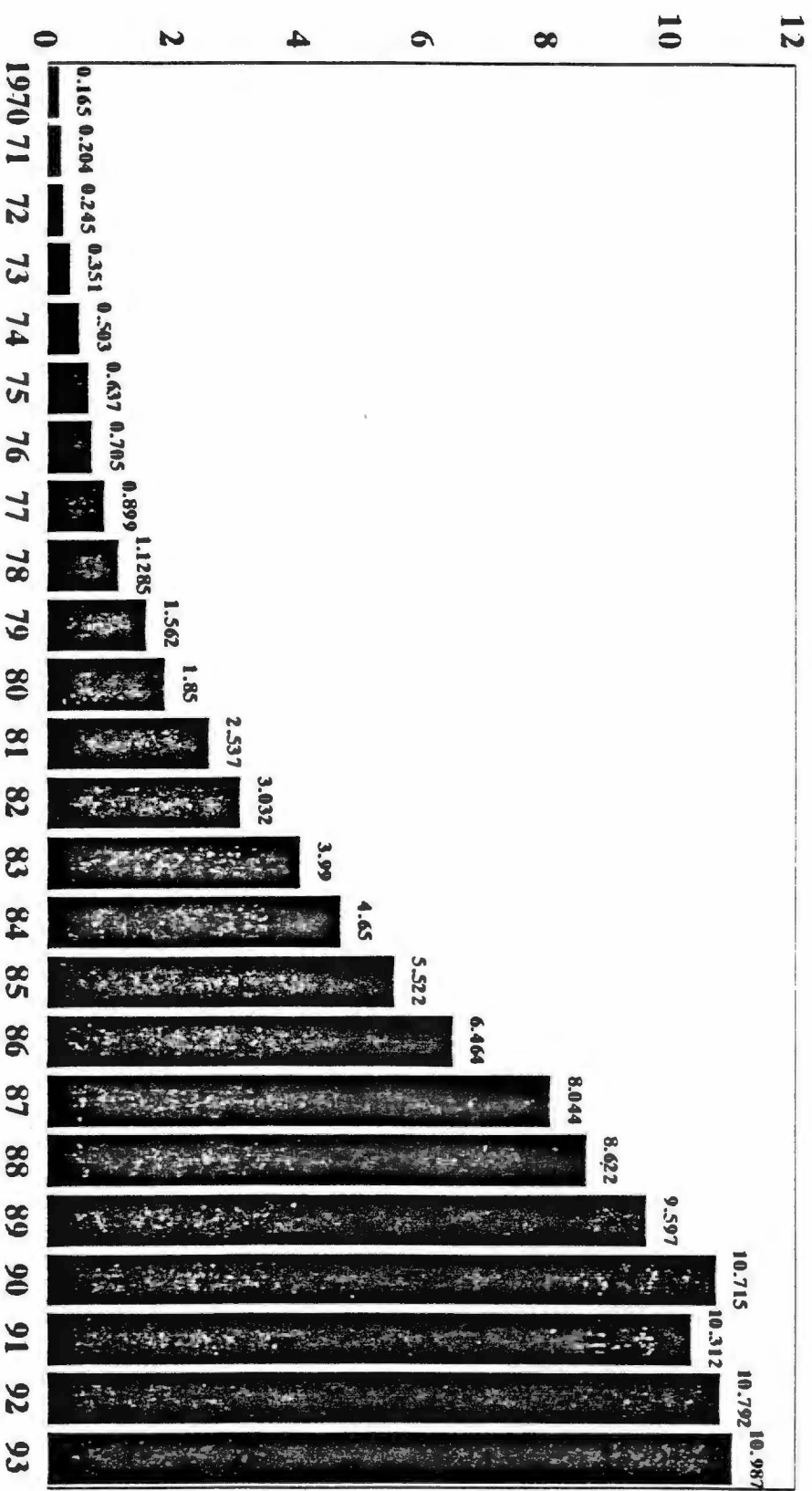
### Tasa de Crecimiento Real



# NICARAGUA

## DEUDA EXTERNA

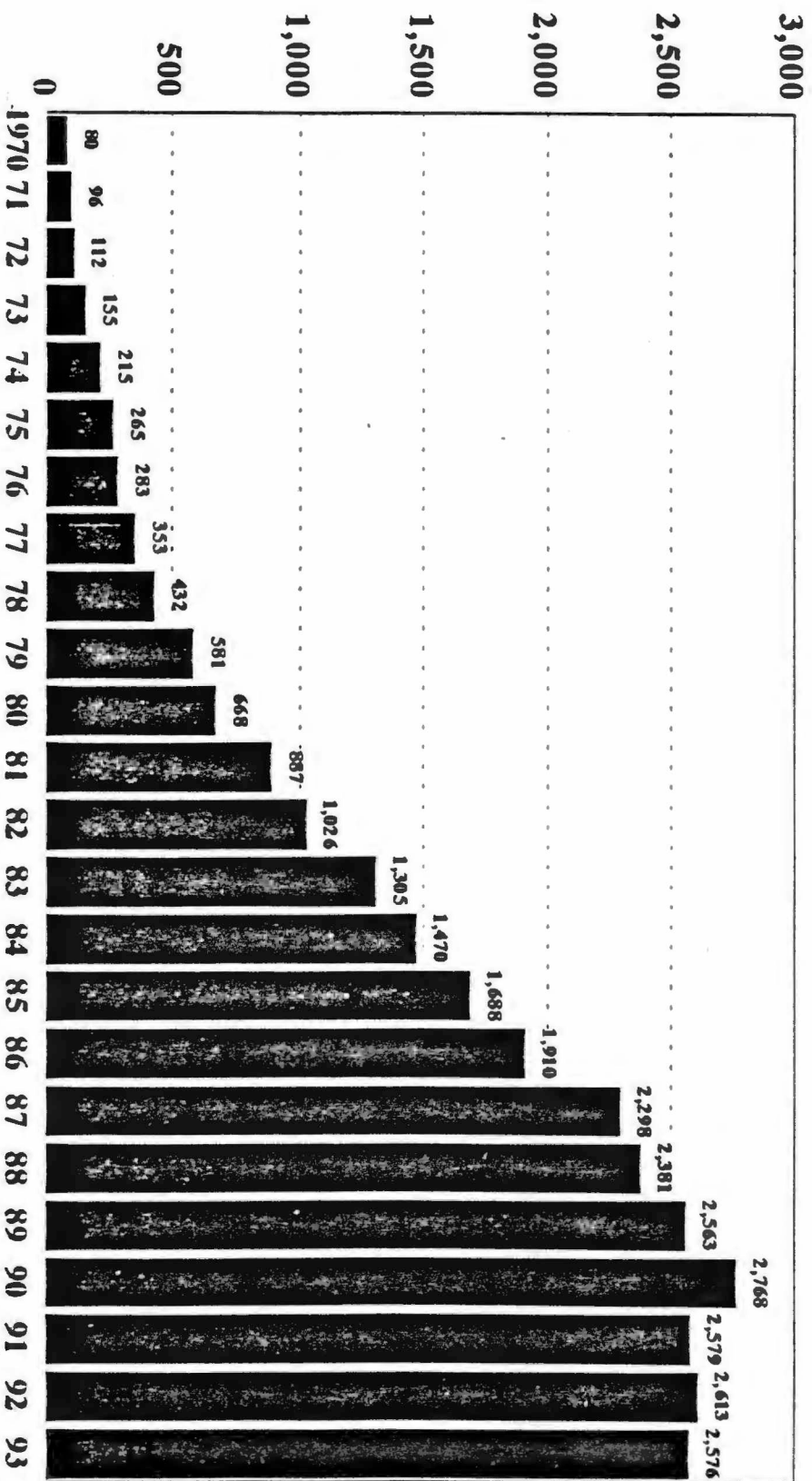
Miles de Millones de Dólares



# NICARAGUA

## DEUDA EXTERNA PER CAPITA

Dólares



100

100