

Pensamiento administrativo y realidad social: tensiones y contradicciones de la reforma y modernización del sector público nicaragüense

Andrés Pérez Baltodano*

nicaragüense

PRESENTA UN ANALISIS DEL MARCO NORMATIVO QUE GUIA EL PROGRAMA DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL SECTOR PUBLICO NICARAGÜENSE, EL CUAL LE SIRVE DE BASE PARA SUSTENTAR QUE EN ESE PROGRAMA PRIVA UNA RACIONALIDAD ECONOMICISTA Y ADMINISTRATIVISTA, CON PROFUNDA ORIENTACION DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES, CUYA FUNDACION TEORICA Y FILOSOFICA ES EL PENSAMIENTO ECONOMICO DEL LLAMADO "CONSENSO DE WASHINGTON".

La llegada al poder de la Unión Nacional Opositora –UNO– presidida por la Sra. Violeta Barrios de Chamorro, representó para Nicaragua, no simplemente un cambio de gobierno, sino más bien, un cambio de régimen. Es decir, representó un cambio fundamental en la naturaleza de las estructuras y procesos que orientan la vida política, social y económica de los nicaragüenses. En lo político, el cambio de régimen que se inicia en 1990, se traduce en una reforma institucional encaminada a desarrollar y consolidar un régimen democrático representativo para regular la competencia por el poder y la toma de decisiones,

sustituyendo el centralismo democrático que prevaleciera en la década de los ochentas. En lo económico, se traduce en una reforma orientada a institucionalizar una economía de libre mercado que sustituyera la economía mixta y planificada del régimen sandinista. En lo social, el cambio de régimen se tradujo en la formulación e implantación de una reforma social basada en los principios de subsidiariedad, temporalidad y focalización, que sustituyó la reforma social basada en los principios de universalidad, gratuidad y participación del régimen anterior.

Todas estas reformas han tenido lugar dentro de un contexto nacional caracterizado por la fragmentación política, el atraso económico y el debilita-

* **Profesor Asociado del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Western Ontario, Canadá.**

miento de los niveles de solidaridad social entre los nicaragüenses.

Durante los primeros años de gobierno de la Señora Chamorro, la fragmentación política de Nicaragua se expresaba no sólo en las tensiones entre la UNO y el derrotado Frente Sandinista de Liberación Nacional —FSLN—, sino también en el fraccionamiento interno dentro de la Unidad Nacional Opositora —UNO— para quien la derrota del sandinismo, eliminó su objetivo principal y su razón de ser. El mismo FSLN empezó a sufrir después de su derrota electoral, divisiones internas que culminaron con la formación del disidente Movimiento de Renovación Sandinista —MRS—.

En lo económico, la transición del sandinismo al gobierno de la señora Chamorro tuvo lugar cuando la capacidad productiva del país se encontraba prácticamente en ruinas. Para 1989, el Producto Interno Bruto del país había caído al 42% de su nivel en 1977; el valor total de las exportaciones a un 53% y los salarios reales a un 24%. Más aún, la deuda externa *per cápita* de Nicaragua en 1989 era la más alta de América Latina: US\$ 3.000,00 ó 33 veces el valor de las exportaciones (Government of Nicaragua, 1992, p. 2.).

Además de la polarización política y el colapso económico, Nicaragua sufría en 1990 el desgarramiento social producido por la guerra civil. En su Estrategia de Desarrollo a Mediano Plazo, el Gobierno de Nicaragua señalaba como la guerra civil y la militarización había ex-

traído a la juventud de las actividades productivas del país, interrumpiendo el proceso inter-generacional de transferencia de actitudes y habilidades, quedando los jóvenes sin el necesario entrenamiento y motivación para trabajar (Government of Nicaragua, 1992, p. 3).

La valoración que hacían los Sandinistas del impacto de la guerra era tan dramático como la presentada por el gobierno:

"Las 61.884 víctimas de la guerra representan un 1.72% de la población de Nicaragua calculada en 3.6 millones de personas. Los 30.865 muertos representan el 0.86% de la población. Si se aplica este mismo porcentaje a la población de los Estados Unidos calculada en 250 millones de personas, resulta un total de 2.125.000 de muertos, lo que casi equivale a la totalidad de todos los americanos muertos por causa de guerras en la historia de los Estados Unidos" (Oquist, 1993, p. 7.).

Es en estas condiciones que en Nicaragua se inicia un proceso de transformaciones del aparato estatal orientado a crear mecanismos institucionales necesarios para consolidar el nuevo régimen. Las tres principales dimensiones de este proceso son:

- a. la reorganización de las Fuerzas Armadas;
- b. el programa de privatización, la liberalización del mercado y la banca; y

c. el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público. Desde esta perspectiva, el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense constituye simplemente un proceso de desarrollo administrativo orientado a crear las condiciones técnicas para el funcionamiento de un nuevo aparato estatal cuyas características fundamentales se derivan de la reorganización de las Fuerzas Armadas y sobre todo de la filosofía que orienta la ejecución del programa de privatización y la liberalización del mercado y la banca.

El objetivo central de este trabajo es presentar: 1) un análisis del marco normativo que guía el programa de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense; 2) una descripción de la naturaleza, objetivos operativos y principales componentes de este programa; 3) las características del pensamiento administrativo que lo orientan y; 4) algunas reflexiones básicas para el diseño de un programa de reforma y modernización alternativo.

Marco Normativo de la Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense

Hablar del Marco Normativo de la Reforma y Modernización del Sector

Público Nicaragüense, es hablar del conjunto de premisas, principios y prioridades que determinan el modelo de Estado y Administración Pública que se quiere alcanzar y el tipo de sociedad que se quiere construir. Los principios y prioridades que conforman el marco normativo del programa de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense son los siguientes:

Subsidiariedad: deben ser los particulares y no el Estado los principales promotores y agentes del desarrollo colectivo. El Estado no debe ejecutar funciones que puedan ser mejor desarrolladas por los ciudadanos individuales o asociados. Esto implica correr la frontera existente entre las funciones del Estado y las de la sociedad y sugiere que la sociedad civil debería prepararse para recibir competencias que el Estado le entregara.

Sometimiento a la Ley: poner en práctica el sometimiento al imperio de la ley, igual para todos los individuos y toda forma organizativa. Nadie es superior a la ley.

Respeto al mercado: reconocer la primacía del mercado en la provisión de bienes y servicios y la fijación de precios, salvo aquellos casos donde la estructura del mercado o las características del bien público, la protección del medio ambiente y de la salud, justifiquen la intervención estatal en formas de regulación, financiación o provisión de servicios.

Fomento de la competencia: como el mejor mecanismo para la búsqueda

eficiente de asignación de recursos y operación de los mercados.

Solidaridad: invertir eficientemente los escasos recursos disponibles, focalizando las políticas públicas y la provisión de servicios básicos en los grupos de extrema pobreza. A mediano plazo, esta política debería evolucionar hacia una de "brindar igualdad de oportunidades".

Participación ciudadana: involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones políticas y acciones públicas así como en la fiscalización social de la acción pública.

Excelencia administrativa: introducir los incentivos correctos y reformar los sistemas de gestión administrativa que permitan desarrollar eficaz y eficientemente las funciones que legítimamente corresponden al Gobierno (Villalta, 1996).

El modelo de sociedad al que apuntan los principios antes enunciados es uno en el que el mercado tiende a convertirse en el eje rector de la vida social del país. Las premisas fundamentales sobre las que se sustenta este modelo son tres:

- El mercado es el único mecanismo racional para una asignación justa de los recursos.
- La justicia social consiste en crear igualdad de oportunidades.
- La competencia genera justicia en cuanto existe una relación de

mercado competitivo y eficiente" (Mifsud, 1996, p. 99).

La adopción de las premisas anteriores como base del marco normativo que guía el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense es el resultado de una combinación de presiones externas y circunstancias domésticas. Más específicamente, es el resultado de a) las condiciones impuestas sobre el gobierno nicaragüense por la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos—AID—, el Fondo Monetario Internacional —FMI—, el Banco Mundial —BM— y el Banco Interamericano de Desarrollo —BID—; y b) la debilidad política y económica de la sociedad nicaragüense.

El FMI, el BM y el BID funcionan dentro de un esquema de condicionalidad cruzada que en última instancia revela la existencia de un pensamiento político y económico común que sirve de marco a sus operaciones. De allí que se haya popularizado el término "el consenso de Washington", para hacer referencia al marco de valores que constituye el principal elemento de cohesión de estos organismos.

El pensamiento de los organismos del "Consenso de Washington", mejor conocido como pensamiento "neo-liberal", ofrece una fórmula a los países del mundo que en las palabras de James L. Dietz "es devastadoramente simple":

"Libere el poder de las fuerzas de mercado y reduzca el rol del Es-

tado en la esfera económica, o donde eso no sea posible, asegure al menos que las políticas estatales sean aplicadas de igual forma a todos los actores". (Dietz, 1995, p. 191)

Desde esta perspectiva, el papel del Estado debe estar limitado a:

- La defensa de los contratos civiles.
- La protección del mecanismo de mercado contra efectos secundarios autodestructivos.
- El cumplimiento de las premisas de la producción en lo que refiere a la organización global del sistema económico (educación pública, medios de comunicación y de transporte).
- La adecuación del derecho privado a las necesidades que surgen de las transformaciones en los modos de acumulación (derecho fiscal, derecho de asociación empresarial y transferencia patrimonial, etc.) (Vuolo, 1991, pp. 33-34)

En el año 1990, Nicaragua suscribió los programas de Estabilización y Recuperación I y II con la AID que incluían entre sus condiciones, la reducción del empleo público y la preparación de condiciones para un acuerdo de contingencia con el FMI (Evans, 1995, p. 192). Durante 1991-2 el Gobierno de Nicaragua impulsó bajo el patrocinio del FMI un programa de estabilización y un programa de ajuste

estructural apoyado por el BM, orientados a transformar Nicaragua en una economía de mercado viable. Esto suponía alterar el rol y el tamaño del Gobierno mediante la privatización de empresas estatales, la reducción del número de empleados públicos, y la disminución del papel del Estado en la regulación de la economía. Durante este mismo período, la AID y el BID apoyaron al gobierno de Nicaragua para que éste cumpliera con las condiciones del FMI y del BM (ver Evans, 1995). Dentro de este contexto, el proceso de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense surge como "un complemento necesario a las actividades programadas en los convenios de préstamo para ajuste estructural..." (Gobierno de Nicaragua, 1994, p. 8).

A pesar de los logros que para 1994 había obtenido el Gobierno de Nicaragua en materia de ajuste y estabilización económica, la actividad económica y la inversión privada del país continuaban deprimidas. En estas condiciones, el Gobierno de Nicaragua y los organismos internacionales consideraron que la reactivación de la economía y la inversión privada requería mayores esfuerzos para reducir el tamaño del sector público. En su carta del 22 de marzo de 1994 dirigida al Señor Lewis T. Preton, Presidente del Banco Mundial, el Ministro de Finanzas del Gobierno de Nicaragua, expresaba:

"En 1990 Nicaragua logró con éxito la transición del poder a tra-

vés de una elección popular abierta y transparente. En este marco democrático se logró la estabilidad monetaria y cambiaria, la reducción del déficit fiscal, la liberalización de la economía, se propició la intermediación financiera a través de la banca privada, se redujo sustancialmente el tamaño del Estado, se privatizaron 300 empresas del Estado, se cumplió con los compromisos financieros y Nicaragua ha vuelto a ser sujeto de crédito internacional y, por último, se creó un marco macroeconómico propicio para el desarrollo del sector privado.

A pesar del éxito alcanzado, aún hay un largo camino por recorrer. El tamaño del Estado es aún grande y su estructura, tecnología y procedimientos organizacionales no se adaptan a nuestras necesidades lo que se refleja en el déficit fiscal y en la poca eficiencia en la prestación de los servicios públicos", (Pereira, 1994).

En mayo de 1994 se crea mediante el Acuerdo Ministerial 05-94, la Unidad de Coordinación para la Reforma del Sector Público –UCRECEP– con el objetivo de dar "seguimiento, control y evaluación a todas las actividades que se desprendan de los planes del Programa de Reforma del Sector Público" (Ministerio de Finanzas, 1994). Este mismo acuerdo manifiesta que, la Unidad de Coordinación quedaba adscrita "al Ministerio de Finanzas y bajo la

dirección, dependencia y supervisión del Viceministro del área de Gasto Público" (Ministerio de Finanzas, 1994).

En junio de 1994 el BM aprueba un segundo Crédito de Recuperación Económica (ERC II) orientado hacia una mayor reducción del número de empleados estatales, la continuación del proceso de privatización y la reforma del sistema bancario.

En octubre de 1994, el Gobierno de Nicaragua emite el Decreto 44-94 creando el Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública –CERAP–, "a fin de integrar y dar continuidad a las políticas emprendidas por el Gobierno tendentes a consolidar la estabilización económica y crear una Administración Pública moderna, pequeña, fuerte, eficiente y facilitadora" (Gobierno de Nicaragua, 1994).

CERAP quedaba entonces constituido como la entidad encargada de articular las políticas y estrategias generales de la reforma administrativa del Estado, mientras que UCRECEP quedaba conformada como el instrumento técnico y operativo de este Programa.

El proceso de Reforma y Modernización del Sector Público aparece entonces como un componente de los programas de recuperación económica que los organismos internacionales del "Consenso de Washington" ofrecen al gobierno de Nicaragua. Las debilidades económicas de un país con una estructura productiva virtualmente paralizada, creaban condiciones poco favorables para que el Gobierno de

Nicaragua pudiese negociar esas condiciones. Además, las profundas divisiones sociales y políticas que separaban y fragmentaban a los nicaragüenses otorgaban al Estado y al Gobierno niveles de autonomía prácticamente absoluta en relación a la débil sociedad civil nicaragüense. Esta autonomía era producto de la ausencia de un consenso nacional mínimo sobre la organización social, política y económica del país, que pudiese haber servido como un marco normativo capaz de anclar en la política doméstica, el diseño y operacionalización del proceso de transformaciones del aparato estatal. Sin este consenso, el gobierno nacional pudo adoptar, sin intermediación de la sociedad civil nicaragüense, el marco normativo para la reforma del aparato estatal ofrecido por los organismos internacionales. Desde esta perspectiva, el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense no es expresión de una visión política lograda a través de un proceso democrático de negociaciones entre las principales fuerzas y actores sociales del país.

Es importante observar que, en la opinión de algunos actores involucrados en la reforma de la Administración Pública Nicaragüense, la ausencia de un acuerdo político nacional sobre el modelo de Estado y sociedad al que se quiere llegar con la reforma, no es una debilidad del proceso, sino más bien una de sus fortalezas más importantes. Desde este punto de vista, el proceso de negociación política que tendría que darse para alcanzar y man-

tener un consenso sobre el modelo de sociedad al cual debería adaptarse la reforma, es considerado como un atraso innecesario. Lo que cuenta es introducir de hecho los cambios que la reforma conlleva para que sean estos cambios, y no los procesos políticos, los que determinen el tipo de Estado y Administración Pública que Nicaragua tendrá en el futuro.

En ausencia de una visión política consensuada sobre el modelo de Estado y de sociedad que desean los nicaragüenses, lo que predomina en el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense, es una racionalidad eminentemente *economicista* y *administrativista* cuya orientación normativa está dada fundamentalmente por el pensamiento de los organismos internacionales. Es decir, la ausencia de un consenso nacional articulado a través de un proceso político democrático permite que lo que imponga el Programa de Reforma y Modernización, sean criterios financieros de eficiencia que se ajustan a los requerimientos de los organismos internacionales, independientemente del impacto político y social que este programa tenga en el país a mediano y largo plazo. Por ejemplo, la idea de un Estado pequeño, criterio operativo fundamental del programa de Reforma y Modernización, se conceptualiza desde una perspectiva simple y cuantitativa que no permite apreciar y analizar la complejidad del Estado como un aglutinador social y como constructor de historias e identidades nacionales. En realidad, la idea del Estado

pequeño es manejada por muchos de los funcionarios que participan en la reforma, como una consigna y no como un criterio operativo que debería ser evaluado desde un punto de vista técnico, político y social.

Resumiendo, se puede decir que el marco normativo de las transformaciones históricas del aparato estatal nicaragüense a partir de 1990, tiene como fundación teórica y filosófica el pensamiento económico del llamado "Consenso de Washington". Dentro de este marco, se le asigna al mercado la función rectora de los destinos de la nación y se limita drásticamente el rol social del Estado. La valoración positiva que de este modelo tienen los organismos internacionales, se impone sobre la sociedad nicaragüense y sobre el programa de Reforma y Modernización del aparato estatal que se organiza y concibe como un proceso técnico orientado a operacionalizar un modelo de relaciones entre Estado y sociedad preconcebido e importado. Los problemas históricos de la sociedad nicaragüense, su cultura política, su condición de sociedad pobre, fragmentada y polarizada, no son problemas considerados dentro de la racionalidad sobre la que se sustenta este modelo.

Objetivos operativos y componentes del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense

Sobre la base del modelo neo-liberal de relaciones entre Estado y socie-

dad que promueven la AID, el FMI, el BM y el BID, se iniciaron en Nicaragua a partir de 1990, la reorganización de las Fuerzas Armadas, la privatización y la liberalización del mercado y la banca, y el programa de Reforma y Modernización del Sector Público.

La reorganización de las Fuerzas Armadas, representa el inicio de un proceso de cambio en el papel y la importancia política de estas fuerzas para adecuarlas al experimento democrático nicaragüense. Esta reorganización incluyó la reducción del tamaño del ejército así como su gradual subordinación a las autoridades civiles del país. Después de contar con casi cien mil personas en 1989, las Fuerzas Armadas nicaragüenses se redujeron a aproximadamente a veinte mil en 1993 (Villalta, 1996, p. 181).

Por su parte el programa de privatización y la liberalización del mercado y la banca, marca el inicio de la ampliación del papel del mercado y de la reducción del papel del Estado en la vida económica nacional, que se había ampliado a niveles históricos sin precedentes durante el régimen sandinista. La filosofía y los objetivos del programa de privatización se expresan con claridad en el pensamiento oficial que guía las operaciones de las Corporaciones Nacionales del Sector Público –CORNAP–, institución creada en 1990 para implementar la política de devolución y privatización del nuevo gobierno:

"El Gobierno de Nicaragua concibe la privatización como uno de los principales instrumentos de la estrategia de desarrollo, de la racionalización del Estado, y de la modernización de los sectores productivos. En este sentido la transferencia al sector privado de las empresas y de activos se enmarca dentro del más amplio contexto de ajuste estructural y de una política de apertura al comercio internacional que tienen como objetivos centrales fomentar la competitividad internacional de la economía, y lograr un aumento en los niveles de vida a través de la creación de empleos productivos y del ingreso *per-cápita*". (CORNAP, 1995, p. 2).

La reorganización de las Fuerzas Armadas y el programa de privatización y la liberalización del mercado y la banca, constituyen los ejes fundamentales de las transformaciones institucionales del aparato estatal nicaragüense impulsados por el gobierno de la señora Chamorro. Desde esta perspectiva, el programa de Reforma y Modernización del Sector Público constituye simplemente un proceso orientado a cimentar la base técnico-administrativa del nuevo Estado. Esto es importante aclararlo ya que la Reforma y Modernización del Sector Público, representa para muchos, el proceso rector de la transformación integral del aparato estatal. En la realidad, la Reforma y Modernización del Sector Público nicaragüense es un proceso que abarca un área muy limitada

enero-diciembre/1995

del proceso general de cambios del aparato estatal nicaragüense. Este programa no orienta las transformaciones de la naturaleza y funciones del aparato estatal nicaragüense, ni incluye dentro de sus objetivos, la articulación del modelo de administración pública que se quiere alcanzar. El programa de Reforma y Modernización del Sector Público nicaragüense se orienta dentro de una perspectiva estrictamente *administrativista* y es conceptualizada como un proceso de "reingeniería" (ver Villalta, 1996). El trabajo de "arquitectura", es decir la conceptualización de un modelo de Estado y Administración Pública para Nicaragua, no es tarea del programa de Reforma y Modernización del Sector Público nicaragüense.

Ni siquiera el ordenamiento macroorganizativo y funcional del aparato estatal constituye parte del proceso de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense, a pesar de que en sus inicios, se contemplaba el diseño de una "Política Macroinstitucional, Principios Marco y Modelos Administrativos", como uno de sus posibles componentes. En este sentido se argumentaba que:

"El primer paso para la construcción de la infraestructura institucional requerida debe ser el diseño de una "macroarquitectura" o modelo macroinstitucional, 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" (Somarriba y Villalta, 1994, p. 9).

La "Política Macroinstitucional" contaría con tres elementos. Primero, el diseño de un "modelo organizacional" que implicaría "la determinación de los ministerios e instituciones públicas que deben existir para asegurar la realización de las funciones indelegables del Estado". Segundo, la articulación de un "modelo funcional" que determinaría las funciones que se requieren realizar para alcanzar los objetivos del modelo organizacional. Y tercero, la identificación de los componentes administrativos operativos que se necesitan para apoyar las funciones del modelo (Somarriba y Villalta, 1994, pp. 10-11).

En la práctica, la formulación de la política macroinstitucional se separó del proceso de Reforma y Modernización del Sector Público Nicaragüense y se enmarcó dentro de una perspectiva eminentemente legalista que culminó en el Proyecto de Ley denominado "Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo", presentado formalmente a la Asamblea Nacional por la Presidenta de la República, el día 2 de octubre de 1995. El Proyecto de Ley "se refiere a la Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, para

determinar las funciones y atribuciones de los distintos ministerios del Estado y regular el mecanismo de gestión administrativa de manera expedita" (Chamorro, 1995).

De tal manera que la Reforma y Modernización del Sector Público es un proceso que se orienta simplemente a crear un aparato estatal "pequeño, fuerte, eficiente, facilitador, transparente y tecnológicamente capaz" (UCRECEP, 1996). Para alcanzar estos objetivos el programa incluye cuatro grandes componentes: los procesos de reestructuración institucional, la reforma del servicio civil, la reforma administrativa financiera y el desarrollo de sistemas de información para el manejo de las finanzas y como apoyo a la reforma del servicio civil.

Los procesos de reestructuración institucional son procesos de reforma administrativa orientados a readecuar la misión, funciones y estrategia operativa de un conjunto de instituciones públicas claves. Más concretamente, estos procesos contemplan la reestructuración institucional de 15 ministerios y 5 instituciones descentralizadas en un plazo de cinco años, y se basan en acuerdos negociados entre los ministerios a reestructurarse y el Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública –CERAP– para un período de dos años. Los Acuerdos de Reestructuración Institucional –ARIS– establecen que el objetivo principal de estos acuerdos "es mejorar la calidad de los servicios entregados a la sociedad a incrementar la eficiencia en el

uso de los recursos de los contribuyentes" –CERAP–.

Los procesos de reestructuración institucional están apoyados por la reforma del Servicio Civil, la reforma administrativa financiera y el desarrollo de sistemas de información para el sector público, que son procesos que cortan transversalmente a la Administración Pública nicaragüense.

La Reforma del Servicio Civil tiene como su principal objetivo "la creación de un Servicio Civil moderno, eficiente, justo para el funcionario y el empleador", que incluya "un sistema comprensivo desde el reclutamiento hasta la capacitación y evaluación, bajo una legislación moderna y efectiva (Somarriba y Villalta, 1994, p. 17). Como resultado de esta reforma se espera contar con "una masa laboral entrenada y capacitada para ocupar los tres diferentes niveles de una institución: estratégico, gerencial y operacional" (Somarriba y Villalta, 1994, p. 17). La implementación de la Reforma del Servicio Civil está a cargo de la Dirección General de la Función Pública –DIGEFUP– que funciona dentro del Ministerio de Finanzas.

La reforma administrativa financiera está orientada hacia el diseño y operacionalización 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" (Somarriba y Villalta, 1994, p. 13).

Finalmente, el desarrollo de un sistema de información, tiene como objetivo "garantizar un desarrollo tecnológico ordenado y coherente" para apoyar la reforma administrativa del Estado nicaragüense, especialmente en las áreas de finanzas y reforma del Servicio Civil (UCRECEP, 1994, p. 12).

Los cuatro componentes antes mencionados integran el proceso de Reforma y Modernización del Sector Público nicaragüense que como ya se mencionó antes, tiene como objetivo fundamental construir el andamiaje técnico administrativo de apoyo a la transformación de las relaciones entre Estado y sociedad que se iniciaron en 1990 y que tienen como ejes centrales la reorganización de las Fuerzas Armadas y fundamentalmente, la ampliación del papel del mercado en la sociedad nicaragüense. Desde esta perspectiva, la Reforma y Modernización del Sector Público, constituye un proceso subordinado a un modelo de relaciones entre Estado y sociedad preestablecido. Es por eso que la Reforma y Modernización del Sector Público nicaragüense se conceptualiza, desde una perspectiva administrativa, como un "ajuste de las instituciones del Estado tendente a:

- Orientar el uso de los recursos públicos hacia la obtención de resultados.
- Incrementar la productividad de los recursos.
- Eliminar lo innecesario.

- Mejorar la calidad de los servicios públicos.
- Convertir al funcionario público en servidor público.
- Incrementar el nivel tecnológico de las instituciones del Estado.
- Desburocratizar y simplificar las relaciones del usuario con el Estado.
- Mejorar la calidad de vida en el trabajo del servidor público.
- Propiciar un clima para la democracia y la equidad". (Villalta, 1996, p. 200).

Estos objetivos se operacionalizan dentro de un marco normativo diseñado fuera del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público nicaragüense. Más aún, el análisis crítico y la evaluación de este marco normativo no forman parte de las funciones y objetivos del Programa. El único proceso sistemático de evaluación de la reforma está orientado a medir, a través de encuestas de percepción, la satisfacción de "los clientes con los servicios entregados" por las organizaciones que han firmado un Acuerdo de Reestructuración Institucional –ARI– (UCRECEP, 1996, p. 2). Las limitaciones de este sistema de evaluación han sido señaladas por los mismos funcionarios de la UCRECEP, que han identificado la necesidad de incluir dentro de los criterios para la evaluación del Programa de Reforma y Modernización, las políticas institucionales, las políticas de gobierno y los

principios sobre los que se basan las leyes del país y su constitución (ver Barrios, 1996).

El pensamiento administrativo que guía la Reforma

Concebido y organizado como un proceso técnico-operativo, la Reforma y Modernización del Sector Público nicaragüense está guiada por un pensamiento administrativo *ahistórico*, instrumentalista y voluntarista. Este pensamiento administrativo tiene sus orígenes en la tradición intelectual dentro de la que se enmarca el estudio de la Administración Pública en los Estados Unidos. La adopción de este tipo de pensamiento en Nicaragua se explica por la influencia tradicional que las ideas generadas en Estados Unidos tienen en América Latina y por las condiciones particulares de dependencia que sufre Nicaragua en la actualidad.

En pensamiento administrativo norteamericano es *ahistórico* en el sentido que ignora o subestima la influencia que las historias nacionales tienen sobre el rol, organización y funciones del aparato estatal. Esta visión *ahistórica* de la Administración Pública tiene sus raíces en el desarrollo del pensamiento pragmático que se desarrolló con fuerza en los Estados Unidos a comienzos de este siglo. El pragmatismo fue una corriente filosófica que devaluaba la historia y que asumía que la voluntad humana era el factor funda-

mental para moldear el presente y para construir futuros dentro de marcos de acción casi ilimitados. Desde esta perspectiva, el pragmatismo presenta una visión optimista de la sociedad y de la historia.

No es accidental que el pragmatismo se haya desarrollado con fuerza en los Estados Unidos durante las primeras décadas de este siglo, cuando este país empezaba a conformarse como una potencia mundial. Es de algún modo comprensible, que la bonanza económica de los Estados Unidos y el desarrollo de su institucionalidad, condicionara las visiones intelectuales de los pensadores americanos. De hecho, los Estados Unidos habían conquistado el pasado y creado un presente y un futuro promisorios. Dentro de este contexto, se entiende que se pueda proponer una visión filosófica del mundo en que lo que cuenta es el desarrollo de instrumentos para perfeccionar las estructuras de una sociedad.

El *ahistoricismo* pragmático que caracteriza el pensamiento administrativo norteamericano, explica la tendencia instrumentalista de la disciplina de la Administración Pública. El pensamiento administrativo norteamericano es instrumentalista en el sentido que se orienta al estudio y solución de problemas concretos e inmediatos y muy poco a la articulación de explicaciones teóricas sobre los factores históricos y estructurales que condicionan la dinámica del sector público. Desde esta perspectiva, el pensamiento adminis-

trativo norteamericano estudia el aparato estatal como una entidad autosuficiente y autocontenida y asume como dado y estable, el contexto social, político y económico de este aparato.

El instrumentalismo que caracteriza el pensamiento administrativo norteamericano es responsable por la tendencia voluntarista de muchas de sus aplicaciones. Voluntarismo, en las ciencias sociales, denota cualquier teoría o explicación que asume que la voluntad humana es el factor principal en la construcción de la historia. Desde esta perspectiva, las explicaciones voluntaristas tienden a ignorar el rol que factores históricos y estructurales juegan como limitantes de la voluntad humana. El pensamiento administrativo norteamericano es voluntarista dado que implícita o explícitamente considera a los sistemas administrativos públicos como el resultado de diseños técnicos. Desde esta perspectiva, el conocimiento administrativo y la voluntad política son considerados como los factores más importantes en la determinación de la estructura y funcionamiento del aparato estatal (ver Pérez, 1993).

En Nicaragua, el pensamiento que guía la reforma administrativa es el clásico pensamiento *ahistórico*, instrumentalista y voluntarista norteamericano. Este pensamiento se promueve a través de actividades de capacitación en donde el pensamiento administrativo norteamericano se presenta como un pensamiento de validez universal. Un ejemplo de este tipo de capacita-

ción lo constituye la conferencia "Reinventando el Gobierno", organizada por el Gobierno de Nicaragua con el patrocinio de la AID, en marzo de 1996.

El pensamiento administrativo norteamericano es también el que informa la visión de muchas de las firmas consultoras extranjeras que, en la práctica, controlan la orientación teórica de las actividades de reforma. Estas firmas asumen que el conocimiento que poseen sobre algunas técnicas administrativas, es suficiente para hacer diagnósticos y recomendaciones en un país sobre el que muy poco conocen. En un comentario sobre cooperación internacional y capacidad local en Nicaragua, María José Jarquín apuntaba lo siguiente:

"Nicaragua ha asumido deudas o aceptado donaciones que exigen un alto uso de consultores extranjeros, cuyos costos son muy superiores a los de los nacionales. En algunos casos, esos consultores extranjeros tienen una capacidad que no existe en el país. En estos casos, su presencia es indispensable. Pero en otros, su contratación es cuestionable, sobre todo cuando su participación se limita a una o varias breves visitas de recolección e información para luego, desde sus países, empacar una receta, a veces la misma para uno y otro país, y que nos vemos obligados a seguir para no perder apoyo externo" (Jarquín, 1996).

Como teoría social, el pensamiento administrativo norteamericano es un pensamiento pobre y limitado. Como técnica de cambio, ha dado resultados positivos en los Estados Unidos, por las condiciones históricas en las que se ha aplicado. Estas condiciones históricas incluyen el alto grado de desarrollo de la institucionalidad política y económica de ese país que permite la construcción de un pensamiento administrativo *ahistórico*, instrumental y voluntarista. En otras palabras, la sólida institucionalidad social, política y económica de los Estados Unidos permite asumir a un nivel teórico, que el contexto del aparato estatal norteamericano es un contexto dado y estable, lo que facilita estudiar la Administración Pública como una actividad autocontenida.

Desde esta perspectiva se asume que se puede reinventar la Administración Pública mediante la aplicación de técnicas y con el apoyo de la voluntad política del Gobierno. Se puede asumir que esta "reinvención" se da a través de actividades de "reingeniería", admitiendo que el diseño "arquitectónico" de la sociedad está dado.

Ninguna de estas premisas tienen valor en un país como Nicaragua por ser este un país en donde la historia no se ha logrado sintetizar y expresar en instituciones sociales, políticas y económicas estables, que puedan servir de marco a la Administración Pública y a programas de reforma y modernización administrativa de carácter instrumental y voluntarista. En Nicaragua,

el reto no es, como lo fue para la Administración Pública americana en tiempos de Woodrow Wilson, "como administrar la constitución"; en Nicaragua, hay que crear el consenso social, la institucionalidad y las leyes que sirvan de marco a la acción administrativa del Estado. Desde esta perspectiva, la Administración Pública y los procesos de reforma administrativa no pueden asumir la existencia de un contexto social, político y económico estable a partir del cual pueda hacerse la labor de "ingeniería" o "reingeniería". Hay que hacer las dos cosas a la vez: crear la institucionalidad y el marco normativo que define y sustenta esa institucionalidad, al mismo tiempo que se busca la eficiencia y la eficacia instrumental administrativa.

La Reforma del Estado y la construcción de un Consenso Social Democrático

Nicaragua vive en la actualidad un proceso de fragmentación social, política y cultural acelerado. Expresiones de este proceso son, el número de partidos políticos registrados para las elecciones de octubre de 1996; los constantes conflictos entre los poderes públicos; el bajo nivel de legitimidad de las instituciones públicas; los niveles de suicidio y criminalidad; los escandalosos niveles de pobreza y desigualdad social; las serias divisiones culturales creadas por el exilio en la década pasada; y la tendencia hacia la politización de las lealtades religiosas

del pueblo nicaragüense. Esta fragmentación social tiene raíces históricas estructurales muy profundas que se expresan en las siguientes tres características del desarrollo del Estado nicaragüense: a) su baja capacidad de regulación social; b) su alto grado de autonomía en relación a la sociedad civil; y, c) su alto grado de dependencia externa.

La baja capacidad de regulación social del Estado se refiere al insuficiente nivel de incidencia en las condiciones de vida de una población que es nacional, por el hecho de vivir dentro de un territorio legalmente constituido como nicaragüense, y no necesariamente por compartir memorias colectivas y aspiraciones comunes que se traducen en identidad. El Estado nicaragüense fue y sigue siendo básicamente un Estado de la zona del pacífico de Nicaragua, con poca penetración en las zonas central-norte y costa del Caribe.

El alto grado de autonomía del Estado en relación a la sociedad civil tiene que ver con el origen "conquistador" del Estado nicaragüense. Desde sus orígenes, el Estado fue concebido como un mecanismo para controlar a la población y no para incorporarla a una "vida nacional". Esta tendencia continúa vigente y se expresa en la ausencia de una estructura de derechos ciudadanos capaz de domesticar la acción del Estado.

El alto nivel de dependencia externa del Estado nicaragüense es bien

conocido. El Estado latinoamericano se caracteriza por ser un Estado que nace dentro de un marco de limitaciones históricas, determinado por los requerimientos de la economía mundial y por las aspiraciones políticas de las grandes potencias del mundo. Esta caracterización es válida para Nicaragua, en donde históricamente, el carácter dependiente de sus relaciones internacionales, se ha agudizado por su posición geográfica estratégica para los países más poderosos del mundo.

La baja capacidad de regulación social del Estado nicaragüense, su alto grado de autonomía en relación a la sociedad civil; y su gran dependencia externa, convierten al aparato estatal nicaragüense en un mecanismo institucional poco adecuado para enfrentar la tarea de crear condiciones democráticas reales en el país.

Una de las premisas fundamentales de la teoría y la práctica democrática es la existencia de lo que David Held llama "una relación de congruencia entre los que hacen las políticas y los que las reciben" (Held, 1991). Esto implica la existencia de una sociedad civil capaz de condicionar la acción del Estado y de influenciar a través de éste, el funcionamiento del mercado y la economía. La poca capacidad de regulación social del Estado nicaragüense y su limitado poder para incidir de manera uniforme en las condiciones de vida del país; la autonomía doméstica del Estado que no tiene ancla en una sociedad desprovista de una estructura efectiva de derechos ciudadanos; y su

dependencia externa, son características que en Nicaragua han impedido el desarrollo de una relación de congruencia entre los que hacen las políticas públicas y los que las reciben. Desde esta perspectiva, la reforma y modernización del aparato estatal nicaragüense debería tener como objetivo básico el desarrollo de esta relación de congruencia.

El pensamiento *ahistórico*, voluntarista, instrumentalista que guía la reforma administrativa del Estado en Nicaragua es insuficiente e inadecuado para contribuir efectivamente al desarrollo de un consenso social mínimo que en Nicaragua sirva como base para una relación de congruencia democrática entre el Estado y la sociedad. La búsqueda de esta relación de congruencia se convierte en un imperativo ineludible con la entrada de Nicaragua al mundo de la globalización.

La globalización tiende a acentuar las características históricas del Estado nicaragüense por cuanto inclina a transnacionalizar su estructura organizativa y funcional convirtiéndolo más y más, en una correa de transmisión de las presiones y demandas del mercado mundial y de los organismos internacionales que apoyan el desarrollo de este mercado. En otras palabras, la globalización propende a acentuar la dependencia externa del Estado; al mismo tiempo que separa a la Administración Pública nicaragüense de la sociedad civil, imposibilitando la institucionalización de un verdadero control democrático de sus funciones y

reduciendo la capacidad del gobierno para hacer políticas públicas, en función de presiones y necesidades domésticas. El resultado de todo esto es la ampliación de la brecha que ya existe, entre los que formulan y los que reciben las políticas públicas en Nicaragua.

Es entonces posible argumentar que la lucha por la democracia en Nicaragua, debería darse no simplemente en el perfeccionamiento de los procesos electorales, sino en la construcción de un consenso nacional para la defensa de la soberanía del Estado nacional y el desarrollo de un control democrático de esta soberanía. Desde esta perspectiva, la reforma administrativa del Estado nicaragüense debería conceptualizarse como un proceso, orientado a contribuir a la defensa de la soberanía entendida como la capacidad estatal, para formular políticas públicas capaces de dar respuesta a los problemas de la sociedad nicaragüense; defensa de la soberanía nacional, no como abstracción legal, sino en su dimensión estatal organizativa y administrativa más concreta para proteger un espacio de acción política, en que la racionalidad instrumental que guía la acción del mercado sea balanceada por una racionalidad sustantiva, capaz de promover principios fundamentales como la justicia social y la libertad; defensa de la soberanía como la capacidad administrativa del Estado para desarrollar y proteger la identidad y la integridad de los nicaragüenses.

enero-diciembre/1995

Un programa de reforma administrativa para Nicaragua que no contemple la necesidad de promover el desarrollo de una relación democrática entre el Estado y la sociedad; así como el desarrollo y protección de la capacidad del aparato estatal para filtrar presiones externas y responder a las necesidades domésticas del país, es un programa que no responde a las necesidades más urgentes que enfrenta la sociedad nicaragüense en su incierta entrada al nuevo milenio.

Bibliografía

- Barrios de Chamorro, Violeta. Carta al Dr. Luis Humberto Guzmán, Presidente de la Asamblea Nacional, 2 de octubre de 1995.
- Barrios, José. "Notas sobre el Sistema de Evaluación de Servicios –SES– y sobre la Ampliación del Concepto de Evaluación para el IDC". Managua, UCRECEP, Mayo, 1996.
- CORNAP. *Avance del proceso de privatización al 31 de diciembre de 1994*, Managua, marzo, 1995.
- Dietz, James L. "Overcoming Underdevelopment: What has been learned from the East Asian and Latin American experiences. En James L. Dietz, ed., *Latin America's Economic Development*. Colorado: Lynne Rienner Publishers Inc., 1995, pp. 191-201.
- Evans, Trevor. "Ajuste Estructural y Sector Público en Nicaragua". En Trevor Evans, *La transformación*

- neoliberal del sector público*. Managua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales—CRIES—, 1995, pp. 179-261.
- Government of Nicaragua, 1992. *Nicaragua: Medium Term Development Strategy 1992-1996*. Documento presentado en la Reunión del Grupo Consultivo. Washington, D.C., Marzo 26, 1992.
- Held, David. "Democracy, the Nation State and the Global System". En David Held, ed., *Political Theory Today*. California, Stanford University Press, 1991.
- Instituto Nicaragüense de Administración Pública. *Reforma y Modernización del Estado*. Material de Estudio del Programa de Posgrado en Gerencia Pública, 1994.
- Jarquín, María José. "Cooperación Internacional y Capacidad Local". Managua, *La Prensa*, 13 de julio, 1996, p. 10.
- Mifsud, Tony. "Economía de Mercado: Interrogantes Éticos para una Acción Solidaria". *Medellín: Teología y Pastoral para América Latina*. Vol. XXII, Nº 85, Marzo, 1996, pp. 89-168.
- Oquist, Paul, 1993. "Sociopolitical Dynamics of the 1990 Nicaraguan Elections". En Vanessa Castro y Gary Prevost, eds., *The 1990 Elections in Nicaragua and their aftermath*. Lahanam, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., pp. 1-40.
- Pereira, Emilio. Carta al Sr. Lewis T. Preston, Presidente del Banco Mundial, 22 de marzo de 1994.
- Pérez Andrés. "Historical Change and the Administrative State: An Analysis of the Theoretical Foundations of Public Administration". Special Issue on Foundations of Public Administration, *International Journal of Public Administration*, Vol. 16, Nº 2, 1993.
- Somarriva, Mirna y Luis Villalta. *Nicaragua: Reflexiones sobre logros, lecciones y propuestas del Proceso de Reforma y Modernización del Estado*, México, julio, 1994.
- UCRECEP. *Nicaragua: Descripción, alcance y objetivos del Programa de Reforma del Sector Público*. Managua, junio, 1994.
- Villalta, Luis. "Programa de Reforma y Modernización del Sector Público". Ministerio de Finanzas, mayo 1996.
- Villalta, Luis. "Políticas de Modernización Administrativa y los Componentes del Programa de Reforma del Sector Público Nicaragüense". En Alfredo Solórzano y Hartmut Teuchler, eds., *Administración Pública y Democracia*. Managua: INAP, 1996, pp. 170-198.
- Voulo, Rubén. "Economía Política del Estado de Bienestar: Mitología Neoliberal y Keynesianismo Populista". En Ernesto Isuani, Rubén Voulo y Emilio Tenti Fanfani. *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, S.R.L., 1991, pp. 27-88

△