

Nicaragua: descripción, alcance y objetivos del Programa de Reforma del Sector Público

Luis Villalta M.*

EN EL PRESENTE DOCUMENTO SE HACE UNA RESEÑA DE LOS DOCE COMPONENTES DE QUE CONSTA EL PROGRAMA, EL CUAL SE ORIENTA A LA TRANSFORMACION DEL SECTOR PUBLICO, PARA CONVERTIRLO EN UN ENTE CAPAZ DE TOMAR DECISIONES Y DE PROVEER SERVICIOS DE ALTA CALIDAD CON UN USO MAS EFICIENTE DE LOS RECURSOS. INCLUYE LA INNOVACION DEL SECTOR SOCIAL.

En 1990, Nicaragua logró con éxito la transición del poder a través de una elección popular abierta y transparente. Desde entonces, se han alcanzado grandes logros, como lo son el fin de la guerra, la eliminación de la hiper-inflación, la liberalización de la economía, la reducción del tamaño del Estado, la privatización de la gran mayoría de las empresas del Estado y se ha creado un marco macroeconómico propicio para el desarrollo del sector privado.

No obstante estos logros, existe consenso en la sociedad Nicaragüense, a todos los niveles, sobre la nece-

sidad de 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 la Política de Desa-

* Ingeniero. Director de la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma del Sector Público. Ministerio de Finanzas.

rollo de Mediano Plazo y los planes de ajuste estructural en la economía que el Gobierno de Nicaragua ha diseñado para el período 1994-1997, se ha emprendido un Programa de Reforma del Sector Público, con el apoyo de los Organismos Internacionales, 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 que permita la construcción de un marco económico y social que afiance la democracia".

Las acciones enmarcadas en la Estrategia de Reforma que se está considerando, son de diversa naturaleza. Hay procesos de reforma vertical u horizontal, reestructuración al nivel macro o al nivel micro, de funciones o procedimientos, de corto o de largo plazo, acciones concretas o definición de marcos conceptuales o "modelos" administrativos.

Algunos programas son de corto plazo. Un mejoramiento rápido de servicios al público o creación de mecanismos de ventanilla única, como ya se ha hecho para ciertas actividades. Eliminación de cuellos de botella entre las diversas estructuras de gobierno que tienen que lidiar con un mismo proceso. Compilar y simplificar la legislación vigente sobre temas específicos para reducir o eliminar regulaciones intra-burocráticas. Además, suprimir regulaciones que imponen barreras a la operación de mercados

libres e impiden el progreso en diversos ámbitos.

Hay casos donde las modificaciones institucionales y de la administración se llevan a cabo como resultado del cambio de funciones proveniente de proyectos sectoriales, tales como en los programas de salud, agricultura, educación, finanzas, social. Aquí se redefine el objetivo sustantivo de la institución, como parte de un proceso de modernización, y se readeúa su organización y administración a la redefinición funcional.

Componentes del programa

Los componentes que integran el programa comprensivo de reforma son los siguientes:

1. Definición de política macroinstitucional, principios marco y modelos administrativos.
2. Programa de mejoramiento y desburocratización de los servicios públicos.
3. Desarrollo de un sistema integrado de administración financiera.
4. Reforma estructural institucional.
5. Desarrollo de un sistema de servicio civil y carrera administrativa/plan de movilidad laboral.
6. Programa de desconcentración y descentralización.

7. Reforma de las empresas públicas.
8. Reformas estructurales y sectoriales.
9. Desarrollo de plataforma y normación tecnológica.
10. Programa integral de capacitación del sector público.
11. Actividades de promoción y divulgación.
12. Organización y coordinación del programa de reforma.

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 un 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. 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.

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.

Programa de Mejoramiento y Desburocratización de los Servicios Públicos

Existen servicios administrativos que se realizan con sistema 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 públicos, 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 subproyecto 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 desarrollada en Uruguay, a través del Programa Nacional de Desburocratización –PRONADE–, que será un programa financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–.

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.

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 Proveeduría. 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 la Contraloría General de la República tiene el papel normativo.

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 del Gobierno General, diseño de un proceso de automatización del sistema de ejecución presupuestaria, coordinar la actividad de presupuesto y ejecución presupuestaria y fortalecer la gestión de manejo del crédito público.

Este componente incluye medidas de mejoramiento en las áreas de presupuesto, proveeduría, auditoría gubernamental y registro contable para todo el sector público.

Reformas Estructurales Institucionales

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.

Aunque ya se están realizando acciones de reestructuración en algunos ministerios e instituciones, 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.

En este componente se realizarán análisis funcionales-estructurales de veinte instituciones del sector público en los próximos tres años y que han sido seleccionadas en base al impacto que su funcionamiento tiene en las estructuras de gobierno y en la sociedad en general.

Para cada institución, se elaborará un Acuerdo de Reestructuración

Institucional —ARI—, con vigencia de dos años, en el que se delinien en forma coherente el plan de reestructuración y modernización para cada institución del sector público.

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 cuenta con 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 no llenaba los requisitos necesarios para apoyar una eficaz administración de los recursos humanos del Estado. Por ejemplo, el código propuesto no contemplaba los mecanismos de negociación que aseguraran que el paquete salarial y de beneficios de los empleados públicos estuviera razonablemente ligado a las condiciones prevalecientes en el mercado laboral. Además, la ausencia de normas y estándares para dirigir el proceso de las negociaciones colectivas en el sector público nicaragüense, ha conducido a la proliferación de una gran variedad de beneficios no monetarios, los que a veces duplican los salarios básicos.

Como primer paso en el desarrollo de éste componente, se ha llevado a cabo un diagnóstico de la situación del Servicio Civil con recomendaciones sobre su modernización. Como actividad en el corto plazo se iniciará 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 interinstitucional y comparación de las mismas con los salarios prevalentes 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 de un segundo 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.

Programa de Desconcentración y Descentralización

La modernización del sector público requiere que haya una amplia desconcentración 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 es 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.

En el caso de educación se crearon programas pilotos autónomos en 20 escuelas secundarias donde se incorporan a 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

enero-diciembre/1995

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 a 19 centros locales de servicios y hospitales de referencia. En el sector de agua se espera la descentralización territorial, con mayor participación municipal. Actualmente existe financiamiento parcial para las actividades de descentralización en los Ministerios de Salud y Educación y aún no existe financiamiento disponible para explorar otras actividades de descentralización y fortalecimiento municipal en el marco de la reforma.

Otras iniciativas han sido el establecimiento del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal –INIFOM– y la Asociación de Alcaldes de Nicaragua.

Reforma de las Empresas Públicas

Este programa tendría varios objetivos: (i) La venta de ciertas empresas o transferencia de actividades o funciones que ahora realiza el Estado a ser ejecutadas por el sector privado. Esto permitiría ganar eficiencia en sus operaciones y lograr un aumento de inversión extranjera. (ii) Obtener recursos para financiar algunos programas de indemnización a personas confiscadas injustamente por el go-

bierno anterior. (iii) Reducción de la planilla estatal.

En este programa 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 con 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 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. El financiamiento para la reforma y privatización de las empresas públicas se está llevando a cabo a través del Banco Interamericano de Desarrollo y otras fuentes bilaterales.

Reformas Estructurales y Sectoriales

Este componente se refiere a programas de reestructuración y modernización administrativa que se hace mediante la redefinición de las funciones y objetivos de las instituciones que en forma individual o agrupadas conforman un sector de actividad. Existen varios proyectos de asistencia técnica y programas sectoriales financiados por entidades internacionales, en particular el Banco Mundial. Estos proyectos reediten la función y programas de la institución y contienen recomendaciones y programas de reforma administrativa. Existen proyectos que se están desarrollando en el sector agropecuario, banca estatal, sector salud, educación y Empresa de Energía Eléctrica.

Estos proyectos estarán integrados al proceso de reforma mediante un intercambio de información, homogeneización de criterios, lograr la aceptación de principios generales compatibles con respecto a los objetivos básicos del programa de reforma y modernización del sector público, a fin de que no existan propuestas que entren en conflicto entre sí.

Desarrollo de Plataforma y Normación Tecnológica

Las experiencias en otros lugares indican que la automatización e incor-

poración 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, se pretende 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.

Asimismo, se elaborarán 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 armonización, 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.

***Programa Integral
de Capacitación del Sector
Público-Instituto Nicaragüense
de Administración Pública –INAP–***

Es evidente que en Nicaragua 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 se espera: (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 las entidades locales encargadas 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 de *staff* que conforman la gerencia intermedia del Estado.

Actividades de promoción y divulgación

Para que el Programa de Reforma tenga éxito, 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 de la Administración Pública –CERAP– y la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma del Sector Público –UCRESEP–, instancias que fueron recientemente creadas por un Decreto Presidencial.

En la conformación de CERAP 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.

El CERAP tendrá las siguientes funciones: (i) Proponer alternativas de reformas estructurales sectoriales o institucionales del sector público, con base en las políticas gubernamentales y aplicando los criterios técnicos; (ii) promover la reorganización de la estructura orgánica y funcional de las instituciones, fortaleciendo la gestión administrativa con base en criterios de economía organizacional y eficiencia administrativa; (iii) diseñar, proponer y promover el desarrollo de acciones de privatización, liquidación, desincorporación, desregulación, desconcentración, descentralización y externalización de servicios internos periféricos de las instituciones del sector público; (iv) formular y promover la realización de la reforma de la administración financiera pública, la reestructuración del empleo público y la ejecución de la capacitación que se requiera para la transformación del empleado público en un servidor público o gerente; (v) promover la implementación de medidas de desburocratización tendentes a resumir y facilitar los trámites ante las instituciones públicas y mejorar la atención a los usuarios y contribuyentes; (vi) promover la implementación de medidas de desburocratización propensas a simplificar y facilitar los trámites ante las instituciones públicas y mejorar la atención a los usuarios y contribuyentes; (vii) promover la elaboración de un régimen integral de servicio civil y carrera administrativa,

enero-diciembre/1995

con sistemas técnico-administrativos modernos de gestión de recursos humanos y proponer la adecuación de las escalas de remuneraciones conforme a los avances en el logro de la racionalización, productividad, capacitación y modernización del Estado, y en concordancia con el Código Laboral y las políticas económicas existentes; (viii) estudiar, evaluar y proponer otras medidas que respondan a los objetivos de racionalización integral del sector público, en el ámbito de competencia del comité.

Fuente: Nicaragua. Programa de Reforma del Sector Público. *Nicaragua: Descripción, Alcance y Objetivos del Programa de Reforma del Sector Público*. Documento preparado especialmente por la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma del Sector Público. Ministerio de Finanzas, Junio de 1996.

Reforma integral del Sector Social

En noviembre de 1993, la Presidenta de Nicaragua presentó "La Agenda Social ante la Sociedad Civil", en la que estableció para el período 1993-1996 un marco de lineamientos para las instituciones del sector social,

en cuanto a la realización de sus funciones en beneficio de la población, especialmente de la más vulnerable.

La propuesta de Agenda Social comprende un programa de reformas integrales del sector social, acorde con las reformas económicas generales del país. Los objetivos inmediatos de dicha agenda son:

- Atender a la población categorizada como la más pobre y vulnerable (la niñez en circunstancias especialmente difíciles, la que presenta algún grado de desnutrición, la población discapacitada, desplazada y carente de servicios, entre otros).
- Ser más eficientes y eficaces en la presentación de servicios básicos (salud, educación, infraestructura social).
- Apoyar a los sectores productivos que están marginados de los mecanismos formales del mercado (crédito, asistencia técnica, etc.).

Los criterios estratégicos para la implementación de la Agenda Social son:

La descentralización, al depositar las decisiones administrativas y financieras más cerca de la población afectada, lo cual permite la prestación de servicios básicos y mejorar la calidad de los servicios al adecuarlos a las condiciones locales, posibilitando una mayor eficacia en el uso de los recursos.

La promoción y participación comunitaria en la identificación de pro-

blemas y necesidades locales, para buscar soluciones conjuntas, de manera que la agenda social sea definida por las propias comunidades.

La coordinación de servicios, prestados tanto por el Gobierno Central como por el nivel local, para alcanzar una mayor eficacia en la prestación de servicios complementarios y se evite la duplicidad de recursos y esfuerzos. El Estado debe robustecer esta coordinación como normador, facilitador y compensador entre acciones y actores.

La focalización, ante la escasez de recursos, lo que significa hacer girar los programas sociales alrededor de dos ejes: a) la población objetivo de las comunidades, y b) los tipos de necesidades de estas poblaciones. Dentro de esta orientación se le asigna un rol al sector privado y a organismos no gubernamentales, para que actúen como instancias complementarias.

La rehabilitación y reconstrucción de las capacidades físicas del área primaria en salud, educación y los centros de atención de menores, de manera que mejoren los niveles de eficiencia y propicien la focalización.

Los anteriores son los nuevos criterios de política social que el Gobierno de Nicaragua decidió poner en práctica.

La agenda social se ha definido en dos instancias:

- Acciones de compensación social cuyo objetivo es aliviar a los

sectores de la población más vulnerables que están en condiciones de pobreza. Estas acciones son coyunturales y se están ejecutando mediante redes de seguridad que se entienden, como el conjunto de actividades de apoyo social inmediato.

- Acciones de impactos estructurales, que focalizan a los más vulnerables y que modifican la calidad de los servicios, en eficiencia y eficacia y el marco institucional en el cual se prestan y están planteadas en la agenda social y pretenden una integración plena con la agenda económica.

Estas acciones serán implementadas por las diferentes instituciones del sector social de acuerdo con los objetivos ya planteados en las políticas sectoriales.

Fuente: Gobierno de la República de Nicaragua. *Gestión Social. Año 1994. Desarrollo Humano*. Diciembre, 1994.

Dentro del marco sintetizado anteriormente, se vienen desarrollando una serie de reformas en distintos campos del sector social, varias de las cuales se resumen a continuación.

La reforma en el campo de la educación

- A. En primer término debe destacarse que el Ministerio de Educación se ha trazado tres grandes ob-

jetivos orientados a mejorar la calidad.

- a) Mejorar la calidad de la enseñanza
- b) Descentralizar el sistema educativo
- c) Moralizar a la juventud

- B. Dentro de este contexto se están implementando las siguientes reformas e innovaciones:

- a) Transformación curricular, que implica reformas a los planes y programas de estudio de todos los niveles.
- b) Aplicación de metodologías activas, nuevo sistema de evaluación y utilización de materiales del medio como auxiliares de enseñanza, que favorecen el proceso de aprendizaje.
- c) Implantación de la promoción automática en los primeros grados de primaria como forma de mejorar los índices de retención y aprobación.
- d) Establecimiento de Escuelas Modelos (demostrativas y guías), para la experimentación de nuevos métodos de enseñanza y que servirán de microcentros de capacitación e irradiación de las nuevas metodologías y diseño curricular constructiva y humanista.

- C. La descentralización del sistema educativo tiene por objetivo fortalecer la democracia participativa, incorporando a la sociedad civil y de manera especial a los padres

de familia en la toma de decisiones y administración de los centros educativos.

Esta reforma se da en dos modalidades:

- a) La autonomía escolar, la cual consiste en transferir la administración del centro a un consejo escolar integrado por padres de familia, maestros y alumnos, con facultad de contratar y remover personal, administrar los recursos y proveer para el mantenimiento del centro.

Esta modalidad que se inició a nivel de secundaria hoy se ha extendido a primaria, contando en la actualidad con 129 centros autónomos de secundaria y 274 de Primaria.

- b) Descentralización municipal, que consiste en traspasar la administración de las escuelas de un determinado municipio o departamento, a un consejo municipal de educación, presidido por el alcalde o un concejal y representantes de los padres de familia, iglesias, empresa privada y otros sectores de la sociedad civil.

En ambas modalidades el Estado asume un papel normador y facilitador, conservando los centros educativos su calidad de estatales, con lo que se evita la confusión descentralización-privatización.

D. Moralización de la juventud:

Nicaragua necesita recuperar sus valores morales, éticos y cívicos

que durante la década pasada prácticamente fueron ignorados, razón por la cual nuestro país afronta una seria crisis de valores, que debemos conjugar orientando la mentalidad de nuestros estudiantes hacia comportamientos positivos como el diálogo, la reconciliación, la democracia, la paz, los valores familiares (paternidad responsable y comportamiento sexual), la responsabilidad, el amor al trabajo.

Acciones concretas en este campo:

- a) Incorporación de estos valores en los nuevos planes y programas.
- b) Aprobación de una nueva política de educación sexual.
- c) Creación del Centro de Educación para la Democracia —CED—.
- d) Suscripción de un convenio con el MINSA para el "Desarrollo de la Atención Primaria de Salud con la Comunidad Educativa".
- e) Adopción del Decálogo de Desarrollo como material básico de estudio para la formación en valores.
- f) Aprobación del nuevo Reglamento General de Educación Primaria y Secundaria, orientado hacia la liberación de la enseñanza.

La reforma en el campo de la salud

El Sistema Nacional de Salud tiene como misión contribuir a mejorar la

calidad de vida de la población. Los principios que rigen la política nacional de salud, garantizan que el esfuerzo para implementarla y el impacto de las acciones que genera, tengan como beneficiarios a los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Para cumplir con su misión, el Sistema Nacional de Salud debe ejecutar un amplio programa de inversiones en salud, que contempla la realización de acciones: de protección y control del medio ambiente; de promoción y protección de la salud de las personas; cuidado directo de la salud de las personas; protección, rehabilitación; reposición y ampliación de la infraestructura, maquinaria y equipo; que contribuyan a la reorientación y establecimiento de nuevos sistemas para la conducción y manejo de procesos que contribuyan al seguimiento del financiamiento y de la equidad del sistema.

La Política Nacional de Salud señala que la modernización del sistema nacional de salud, significa la introducción de modificaciones profundas a su organización y funcionamiento y al modelo de prestación de servicios para garantizar que los recursos del sector produzcan los mayores beneficios en salud. Las modificaciones profundas que nos señala la política nacional de salud, toman expresión concreta en la Reforma del Sector Salud que desde 1993 viene ejecutándose y que es el instrumento eficaz para que las inversiones en salud sean eficientes.

● *Estructuración del Sector Salud*

Se define al Sistema Nacional de Salud como el "conjunto de instituciones, normas y procesos políticos, jurídicos y administrativos que articulan a todas las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas que realizan acciones de promoción, prevención, atención y recuperación de la salud, así como aquellas que desarrollan actividades de rehabilitación, al igual que las instituciones académicas y organizaciones sociales que capacitan y organizan los recursos humanos destinados a ejecutar dichas acciones".

La dirección territorial del Sistema Nacional de Salud, corresponde a los Servicios Municipales de Salud agrupados en Sistemas Locales de Atención Integral a la Salud, SILAIS. Donde se adecúan las políticas nacionales de salud de acuerdo a la realidad de la población y donde las estrategias deben convertirse en acciones concretas, relacionando los problemas y necesidades de salud de la población con los conocimientos (clínicos, epidemiológicos, sociales y administrativos), y los recursos (gubernamentales, privados, de la comunidad y de otros organismos), definiendo prioridades, considerando alternativas de acción y conduciendo el proceso hasta la resolución y control de los problemas. En este sentido, el Sistema Nacional de Salud basa su accionar en el funcionamiento de los diecisiete Sistemas Locales de Atención Integral a la Salud con redes de

servicios organizadas en dos niveles de atención.

El primer nivel de atención comprende el conjunto de acciones que desarrolla la comunidad, la familia, los individuos y los servicios básicos de la población, así como aquellas acciones institucionales que desarrollan los servicios municipales de salud, con los recursos que conjuntamente disponen.

El segundo nivel de atención comprende el conjunto de acciones de promoción, prevención, asistencia, recuperación y rehabilitación de salud que se realiza en los hospitales, con enfoque integral y orientación preventiva, con el objetivo de enfrentar los problemas de salud que por su complejidad demanden recursos de mayor calificación.

El Modelo Gerencial del Sistema Nacional de Salud se estructura en base a los tres niveles siguientes:

- El Nivel Central,
- El Nivel de SILAIS,
- El Nivel Local (Municipios)

El Nivel Central, define las políticas, formula las principales estrategias sectoriales y elabora las normas técnicas; aprueba y controla el cumplimiento de las resoluciones, reglamentos y disposiciones sobre los procesos de atención; regula la cooperación externa y la nominación de cargos.

El Nivel SILAIS, controla el proceso de adecuación de las estrategias de acuerdo con las características y reali-

dades de cada territorio; coordina y controla los recursos de su territorio y asesora en los procesos técnicos de la atención.

El Nivel de los Municipios ejecuta el proceso de administración estratégica local, identificando y priorizando los problemas, programando sus acciones y concertando acciones conjuntas con otros recursos de salud de su territorio, a través de una efectiva articulación intersectorial e interinstitucional, administra los recursos institucionales de salud y formula, desarrolla y evalúa los programas y proyectos a su nivel. Se considera al Municipio como la unidad organizativa básica, donde se concentra un conjunto de recursos y mecanismos políticos y administrativos, sectoriales e intersectoriales, bajo una conducción única y responsable del desarrollo de la salud de una población definida en un territorio determinado.

- *Principales objetivos y metas a alcanzar por la reforma*

Inmerso en la transformación y modernización del Estado, el Ministerio de Salud, desde 1993, inició un período de análisis de sus políticas, planes y programas en salud, así como su impacto en la situación de salud de la población, con el fin de mantener los logros alcanzados, potencializar las estrategias y proponer nuevas líneas de intervención acorde con la nueva realidad.

En este sentido, luego de formularse la Política Nacional de Salud,

introdujo la Reforma del Sector Salud, la cual incide en el Ministerio de Salud y transforma profundamente las relaciones entre los diferentes elementos del Sistema Nacional de Salud, profundizando y consolidando los Sistemas Locales de Atención Integral a la Salud y los Servicios Municipales de Salud.

La reforma del sector salud es el conjunto de cambios generados por el gobierno en el marco del cumplimiento de su responsabilidad de democratizar y modernizar al Estado, con la intención explícita de transformar las instituciones de salud para su mejoramiento y de esta manera implementar eficaz y eficientemente la Política Nacional de Salud.

La reforma del sector salud requiere que los cambios operados en el sector sean premeditados y sustentables, con la misión expresa de conducir al mejoramiento de la equidad para favorecer la entrega de servicios a quienes actualmente tienen menos opciones, con calidad en la atención y efectividad del sistema impactando en problemas de salud de la población y con eficiencia en las acciones para lograr el mayor beneficio a menores costos. Se refiere a la construcción paulatina, negociada y concertada en todos los ámbitos de la vida institucional del sector, entre ellos:

- o La reorganización orgánica y funcional de la institución en función de la misión que el Estado y la sociedad civil le han encomendado.

- o La capacidad de dirigir los recursos disponibles hacia las intervenciones que produzcan mayores beneficios para la salud. Debe priorizarse el desarrollo de intervenciones costo-efectivas con posibilidades de hacerlas universalmente accesibles y privilegiar las acciones de protección y promoción de la salud, así como las de protección general y específica.
- o La atención de los procesos que se desarrollan al interior de las instituciones prestatarias de servicios de salud para asegurar la eficiencia técnica y la calidad.
- o El desarrollo de la capacidad gerencial de la institución para velar por un óptimo desempeño del Sistema Nacional de Salud.

El resultado de este esfuerzo de reformas deberá ser un Sistema Nacional de Salud moderno, con mayor coherencia funcional, atribuciones y responsabilidades claramente definidas de cada uno de sus componentes, en función de la satisfacción de la población.

El Nivel Central del Ministerio de Salud, al trasladar la administración de los recursos al nivel local, podrá dirigir sus esfuerzos a la definición, seguimiento y evaluación de políticas de salud, a la formulación de normas técnicas y a desarrollar la monitoría y evaluación del proceso de salud. Además, su rol regulador de la prestación de servicios y velar por la calidad de la atención tanto del sector público como del privado.

Los SILAIS deberán ajustar las políticas y normas a las condiciones de su territorio, y dedicarán sus esfuerzos en la normación, control de gestión y evaluación a la red de servicios de unidades en el primer nivel y hospitales con descentralización administrativa y dependencia normativa claramente definida. El resultado será una mayor atención a los programas de promoción y prevención, reforzando la atención del primer nivel, aumentando su capacidad de resolución.

Los Servicios Municipales de Salud que cuentan con una red de casas bases, puestos y centros de salud, prestan servicios preventivos dedicando sus mayores esfuerzos a la protección de la salud y a la prevención de enfermedades, centrando su quehacer a la resolución de los problemas de salud de la población y a satisfacer sus necesidades de salud.

El mayor esfuerzo será el de promover la equidad y brindar acceso universal a los servicios básicos de salud, utilizando como estrategias fundamentales la estratificación, microlocalización y focalización de las personas y grupos poblacionales en riesgo.

Los hospitales responderán a la demanda de la población, adecuando sus servicios a las necesidades de la comunidad a la que sirven, aumentando la calidad de la atención en salud que presta, usando en forma más racional y eficiente los recursos disponibles.

La población tendrá garantizado el acceso a la red de servicios. El finan-

ciamiento responderá a la demanda mediante la asignación de recursos per cápita, tomando en cuenta el perfil epidemiológico, la complejidad de la red de servicios y el acceso de la población a los mismos. La población se convierte en el regulador por excelencia de la prestación de la atención, manifestando sus necesidades reales e incidiendo en la disposición y organización de los servicios en las unidades.

La prestación de servicios diferenciados generará ingresos adicionales al sistema y a las unidades, que serán invertidos para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores de la salud y de la atención en salud a la población.

La relación del sector público con el sector privado se volverá fluida, con sus espacios bien caracterizados y con la posibilidad de generar una conexión de complementariedad en la oferta de servicios.

La reforma en el campo de la seguridad social

Se están desarrollando medidas importantes de reforma en el campo de la seguridad social. El INSS, además de brindar protección socioeconómica a trabajadores cotizantes y familiares hasta enero de 1995, también desarrolló programas sociales dirigidos a personas con desventajas sociales para mejorar sus condiciones de vida. Dentro de este grupo poblacional estaban priorizados los meno-

res discapacitados, ancianos, refugiados y repatriados, entre otros.

En enero de 1994, la Presidenta de la República consideró la necesidad técnica e industrial de separar las dos áreas. Para ello se creó el Fondo Nicaragüense de la Niñez y la Familia —FONIF—.

El INSS ha desarrollado, dentro de la política de modernización del Estado, el nuevo modelo de seguridad social en lo que corresponde a salud previsual y riesgos profesionales. También ha completado reformas importantes en su organización, así como en el acceso a los asegurados y pensionados, con la apertura de sucursales en varios sectores de Managua.

En materia de salud previsual, el nuevo modelo tiene como objetivo brindar al cotizante del régimen integral (enfermedad, maternidad, vejez, invalidez, muerte y riesgos profesionales) y a su esposa e hijos menores de dos años (seis años a partir de 1996), atención de salud ambulatoria y hospitalaria básica, con la contratación de empresas de salud de los sectores público y privado, mediante pago de una cuota fija *per cápita* mensual que incluye el subsidio. Un equipo de médicos del INSS supervisa constantemente la calidad de los servicios.

Con respecto a riesgos profesionales, el nuevo modelo está orientado a la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, así como a brindar atención médica integral, diferenciada, oportuna y

de calidad. El INSS tiene actualmente contrato con 19 unidades de salud públicas y privadas para que atiendan 90.4% de los asegurados, a las cuales les paga conforme a la tarifa contratada. El Instituto asume la acción preventiva en el pago de subsidios y a partir de enero de 1996 el pago a las unidades de salud se hace mediante cuota mensual *per cápita*, incluyendo los subsidios. Un equipo de profesionales del INSS, especializados en higiene laboral, seguridad del trabajo y medicina ocupacional, supervisa la calidad de los servicios.

Reformas del Instituto Nicaragüense de la Mujer —INIM—

La voluntad política expresada por la Presidenta de la República, estableció una política de género, reflejada en un proceso de cambio hacia la búsqueda de una mayor participación de las mujeres en las políticas públicas, planes, programas y proyectos de desarrollo con equidad.

En Nicaragua se han realizado múltiples esfuerzos para transformar las causas que originan la condición y situación de la desigualdad que viven las mujeres; mediante el cual el INIM, es fortalecido mediante una ley orgánica y un consejo consultivo que trabaja en función de las mujeres.

Dentro de las actividades definidas en su ley creadora, están: la realización de investigaciones y estudios que permiten el conocimiento de la situación de las mujeres; desarrollar

un proceso de comunicación e información sobre el enfoque de género, dirigido al Estado y a la sociedad civil, para sensibilizar y capacitar a estos sectores sobre dicha temática; la promoción de la revisión de las leyes para eliminar de ellas la discriminación genérica; promover la incorporación del enfoque de género para que la aplicación de la justicia no sea discriminatoria no retardatoria con las mujeres; promover la participación comunitaria de las mujeres.

El INIM ha participado activamente en la sensibilización y capacitación a los distintos sectores de la sociedad, introduciendo sostenidamente el tema de la mujer al debate público y la promoción de acciones positivas en los distintos foros. De igual forma ha intervenido en las diferentes conferencias internacionales, introduciendo el enfoque de género y cuidando de los vacíos que por lo general aparecen en este tipo de reuniones internacionales.

Participación comunitaria

El Estado está haciendo esfuerzos para convertirse en un Estado normador y facilitador, que oriente los servicios sociales en función del crecimiento en forma sustentable y sostenible, dentro de este proceso de conformación, una de las estrategias empleadas es la participación comunitaria, la cual, se entiende como un proceso de movilización de la comunidad, asumiendo conscientemente su papel de agente y protagonista de su

propio desarrollo, a la vez que es un instrumento para el desarrollo humano y manifestación de los avances del progreso social, identificando los problemas y necesidades locales, para buscar las soluciones conjuntas de manera que la Agenda Social sea definida por las propias comunidades.

Dentro del espíritu de la reactivación solidaria, se incorporó una nueva cultura en el país de verdadera participación comunitaria, para contar en las decisiones del gobierno central con la valiosa opinión de los interesados, a través de la modalidad de los Comités de Desarrollo Municipal, expresión organizada de la comunidad que aglutinan a representantes de los diferentes sectores existentes en el municipio, permitiendo impulsar y fortalecer la participación comunitaria en la búsqueda de soluciones que implican responsabilidades compartidas.

Para efectos de su participación en los procesos sociales, los Comités de Desarrollo Municipal tienen una composición amplia y flexible. Normalmente están integrados por representantes de las comunidades locales, de asociaciones de carácter cívico, cultural o deportivo, representantes de intereses económicos, etc., y de miembros de la Administración Pública Municipal o Central con sede en el municipio respectivo.

La importancia que revisten los Comités de Desarrollo es que son la base de la transformación del país en una democracia participativa, en la cual la población tenga una ingerencia real en las decisiones que la afectan.

Estos Comités han constituido y siguen constituyendo un instrumento fundamental para consolidar y asegurar la reconciliación, afianzar la cultura de la paz y del trabajo productivo e integrar de manera armoniosa y dinámica los esfuerzos de la población, con miras a construir conjuntamente un futuro mejor para la nación.

Los Comités de Desarrollo constituyen el canal principal para la articulación de la demanda y la oferta social a nivel local y son el mejor apoyo para una gestión satisfactoria de los alcaldes y consejos municipales.

Fuente: Gobierno de Nicaragua. Gabinete Social. *Las Reformas del Sector Social*. Managua, Ministerio de Acción Social, diciembre de 1995.

Instituciones y órganos del Sector Social

- Ministerio de Trabajo –MITRAB–
- Instituto Nicaragüense de Seguridad Social –INSS–
- Fondo de Inversión Social de Emergencia –FISE–
- Instituto Nacional Tecnológico –INATEC–
- Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal –INIFOM–
- Instituto Nicaragüense de Cultura –INC–
- Banco de la Vivienda de Nicaragua –BAVINIC–
- Instituto Nicaragüense de la Mujer –INIM–
- Instituto Nicaragüense de Desarrollo de las Regiones Autónomas –INDERA–
- Instituto Nicaragüense de Víctimas de Guerra –INVICTA–
- Instituto Nicaragüense de la Juventud y el Deporte –INJUDE–
- Lotería Nacional
- Sistema Local de Atención Integral de la Salud –SILAIS–
- Comités de Desarrollo Municipal –CDM–

△