

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

CONFIDENCIAL  
CEPAL/MEX/1034  
30 de septiembre de 1980

C.2

NICARAGUA: APUNTES SOBRE LA FORMACION Y PERFECCIONAMIENTO  
DE LOS AGENTES DEL ESTADO\*

---

\* En la elaboración de esta nota se contó con la asesoría del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de las Naciones Unidas (DCTD), División de Administración para el Desarrollo, entidad que destacó a uno de sus funcionarios para colaborar con la CEPAL.

INDICE

|  | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| Introducción   | 1             |
| I. Un marco de referencia: Transformación y nuevas responsabilidades del Estado                | 4             |
| 1. Situación y papel actual del sector público en Nicaragua                                    | 4             |
| 2. Responsabilidad del Estado en la formación y perfeccionamiento de sus agentes               | 9             |
| 3. Funciones y niveles de los agentes del Estado   | 11            |
| a) Niveles de dirección político-administrativa  | 13            |
| b) Niveles profesionales y operativos  | 14            |
| II. Un panorama de opciones: Centralización de la política y descentralización de la operación | 16            |
| 1. La necesidad del esfuerzo interno   | 16            |
| 2. Sistema de formación y perfeccionamiento de los agentes del Estado                          | 19            |
| a) El comité, cabeza del sistema   | 20            |
| b) La secretaría técnica   | 22            |
| c) El centro para los niveles de dirección   | 22            |
| d) Las entidades para capacitar los niveles profesionales y operativos                         | 23            |
| 3. Modalidades de la capacitación  | 25            |
| 4. Vinculación del sistema con la educación formal   | 27            |
| 5. La complementariedad de la cooperación técnica y la utilización de becas                    | 29            |
| III. Algunas tareas inmediatas   | 31            |

## INTRODUCCION

Las ideas que se presentan en esta nota tienen como propósito responder a una solicitud de cooperación que el Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua hiciera en fecha reciente, a la secretaría de la CEPAL. Los términos de referencia que la orientan fueron circunscritos por dichas autoridades a una aportación de elementos de juicio para abordar la capacitación de los funcionarios públicos, tema cuyo origen se liga estrechamente con la formación del nuevo Estado, el cual, desde su génesis, ha impulsado en tal dirección diversas iniciativas, muchas de ellas en proceso de ejecución. Además, las reflexiones que se hicieran deberían orientarse --y en consecuencia sumarse a las experiencias recientes-- a dilucidar cuál sería la modalidad institucional más adecuada para enfrentar la capacitación de los funcionarios públicos, aspecto que en principio se ha concebido como una necesidad de crear una escuela de cuadros estatales.

Debido a la complejidad de la materia no resulta ocioso advertir, desde el inicio, algunas consideraciones y otras tantas limitaciones de la presente nota. El carácter y la naturaleza del tema de la capacitación de los funcionarios públicos dimana de la transformación del Estado nacional y, en consecuencia, quienes han formulado propuestas al respecto las han efectuado desde una posición interna y de pleno dominio de los cambios políticos que están acaeciendo. Entendido esto como esencial, una reflexión exógena --como la presente nota-- sólo adquiere un papel real en la medida en que se proponga contribuir con una confrontación de experiencias de otras realidades nacionales y señalar aquellos aspectos que podrían ser de importancia para el caso de Nicaragua.

Por otra parte, una reflexión sobre este tema exige una delimitación entre la actividad de formación política y la de capacitación burocrática. Esta nota parte del supuesto de que la formación política corresponde

ejercerla al sistema político, y la burocrática, al Estado y que, además, es difícil concebir y ejecutar la tarea de capacitación y adiestramiento de los funcionarios públicos sin que se resuelva adecuadamente la de formación política. Este supuesto no implica, en manera alguna, dejar de reconocer que la formación burocrática es a su vez una formación política y que, temáticamente, la capacitación de los cuadros burocráticos del Estado se inicia en el entorno político.

En el mismo orden de ideas, conviene distinguir también el concepto de capacitación interdisciplinaria que requieren los funcionarios del Estado, del concepto que convencionalmente adoptan los centros o institutos de administración pública. La presente nota adopta el criterio de la formación integral en donde tienen tanta relevancia el conocimiento que el funcionario público debe adquirir de las ciencias sociales como de las administrativas.

Por último, una advertencia sobre el origen de las soluciones orgánicas al problema. Muchas experiencias demuestran que al no estar resuelta adecuadamente la relación entre la formación política y la burocrática, y continúe dinámicamente el proceso de transformación del Estado, surgen presiones naturales por las soluciones institucionales extremadamente centralizadas que tienden a cancelar iniciativas sectoriales legítimas y a desvirtuar la naturaleza democrática y participativa que debe orientar todo intento de capacitación. La nota se inscribe en la necesidad de dar salida adecuada a dichas iniciativas, por la vía de dirigir los esfuerzos hacia la creación de un sistema de capacitación, como modalidad alternativa a la organización de una sola entidad que, ecuménicamente, abarque todas las variadas tareas que implica la instrucción de los funcionarios públicos.

Teniendo en mente las consideraciones antes expuestas, la nota, luego de señalar algunos antecedentes que se consideran pertinentes, se aboca a explorar una gama de opciones para enfrentar la formación

y el perfeccionamiento de los agentes del Estado nicaraguense. No se formulan recomendaciones concretas, aunque sí se sugieren algunas orientaciones de carácter general sobre la mejor forma de hacerle frente a la capacitación. La nota termina con la identificación de algunas tareas inmediatas que convendría realizar, con miras a establecer un sistema de capacitación al servicio del Estado nicaraguense.

## I. UN MARCO DE REFERENCIA: TRANSFORMACION Y NUEVAS RESPONSABILIDADES DEL ESTADO

Se ha considerado oportuno situar el marco de referencia para el tema de la capacitación de los funcionarios públicos en torno a la transformación que ha venido ocurriendo en el Estado nicaragüense, así como en relación con algunas definiciones conceptuales que atañen, tanto a la responsabilidad de todo Estado moderno en la formación de sus agentes, como sobre las categorías que se emplean para incursionar en la materia. En efecto, más interesa señalar el hilo conductor de la transformación del carácter del Estado, que las acciones concretas realizadas, y se requiere de una convención mínima de clasificación de sus agentes, con el propósito de explorar algunas orientaciones esenciales y orgánicas.

### 1. Situación y papel actual del sector público en Nicaragua

Casi inmediatamente después del triunfo de la Revolución nicaragüense pudo advertirse que una de sus consecuencias de mayor trascendencia fue el cambio que provocó en la naturaleza y el carácter del Estado. Se advirtió también que éste no sólo se debió a razones tan evidentes como la nueva estructura orgánica del régimen o al mero cambio en las autoridades, sino fundamentalmente a la mayor legitimidad del nuevo Estado y al aumento en su peso relativo dentro de la sociedad nicaragüense, lo cual condujo, a su vez, al correspondiente aumento de sus atribuciones y funciones.<sup>1/</sup>

En efecto, el nuevo régimen --producto de una insurrección popular en la que participó activamente la mayoría de la población-- debe entonces responder con mayor fidelidad a las demandas populares, lo cual implica necesariamente un aumento de las funciones y atribuciones del Estado en el quehacer nacional. Además, el hecho de que el Estado

1/ CEPAL, Nicaragua: Repercusiones económicas de los acontecimientos políticos recientes (Nota de la secretaría) (E/CEPAL/G.1091), agosto de 1979, pp. 83-86.

haya emprendido de inmediato un conjunto de nacionalizaciones --tales como las de la banca y la del comercio exterior-- así como la expropiación de los bienes de personas vinculadas al régimen anterior, provocó que el Estado asumiera numerosas responsabilidades que antaño no ejercía y que lo convirtieron, cuantitativa y cualitativamente, en uno de los agentes más importantes de la sociedad nicaragüense. Ejemplo de ello ha sido el aumento significativo de la participación estatal en la generación del producto interno bruto. (Véase el cuadro siguiente.)

PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN EL PRODUCTO  
INTERNO BRUTO DE NICARAGUA

(Porcentajes)

| Sectores         | 1978    |         | 1980    |         |
|------------------|---------|---------|---------|---------|
|                  | Público | Privado | Público | Privado |
| Agropecuario     | -       | 100     | 20      | 80      |
| Manufacturero    | -       | 100     | 25      | 75      |
| Construcción     | 40      | 60      | 70      | 30      |
| Minería          | -       | 100     | 95      | 5       |
| Servicios        | 31      | 69      | 55      | 45      |
| <u>Total PIB</u> | 15      | 85      | 41      | 59      |

Fuente: Programa de Reactivación en Beneficio del Pueblo, p. 31.

Estos dos factores --la nueva legitimidad del Estado revolucionario y el aumento de su peso relativo dentro de la sociedad-- sustentan la afirmación de que el cambio en la naturaleza y el carácter del Estado es una de las consecuencias más importantes de la Revolución nicaragüense.

Pero no basta, para comprender a cabalidad lo que ha significado este cambio, considerarlo exclusivamente desde un punto de vista estático. Su significación puede apreciarse mejor desde una perspectiva

/dinámica

dinámica que abarque además los objetivos y las metas que se ha propuesto alcanzar el nuevo régimen, sobre todo en el terreno económico y social.<sup>2/</sup>

En este último campo, el nuevo régimen se ha propuesto, como objetivo general, la defensa, consolidación y avance de la Revolución, el cual se traduce en un conjunto de objetivos específicos que se expresan en el Programa de Reactivación Económica en Beneficio del Pueblo.<sup>3/</sup>

Estos últimos son:

- 1) Reactivar la economía en beneficio del pueblo;
- 2) Dinamizar la estructura operativa del Estado;
- 3) Fortalecer la unidad nacional, y
- 4) Iniciar la transición hacia la nueva economía.

De estos objetivos el referente al Estado es el más pertinente para los propósitos de esta nota. Sin embargo, de la forma como se prevé la posibilidad de alcanzar los otros tres depende decisivamente la orientación que deba dársele al objetivo de dinamizar la estructura operativa del Estado. Por esta razón, conviene describir cada uno de éstos con mayor detenimiento.

El primer objetivo se concibe en términos de una "reactivación distributiva", para diferenciarla de lo que se considera una reactivación tradicional, porque la primera implica, además de recobrar --en los próximos dos años-- los niveles de actividad económica alcanzados antes de la Revolución, otros dos requerimientos. El primero de ellos consiste en que la reactivación se lleve a cabo en beneficio del pueblo y el segundo, que ocurra en el marco de un esquema planificado.

<sup>2/</sup> Ello no significa que se menosprecien otros objetivos también prioritarios que el régimen revolucionario se ha propuesto realizar en otros terrenos, tales como el de la seguridad y el del desarrollo político; estos últimos caen fuera del alcance de esta nota, la cual se referirá exclusivamente a las metas que se ha propuesto alcanzar el nuevo Estado nicaraguense en materia económica y social.

<sup>3/</sup> Ministerio de Planificación, Plan de Reactivación Económica en Beneficio del Pueblo, 1980-1981 (Managua, Centro de Publicaciones de la Secretaría Nacional de Propaganda y Educación Política del Frente Sandinista de Liberación Nacional, enero de 1980), pp. 11 a 15.

El fortalecimiento de la unidad nacional se refiere al marco general dentro del cual deberá tener lugar la reactivación, el que se define básicamente como el de una economía mixta, en cuyo seno el Estado representa alrededor del 40% del producto interno bruto. Este último hecho le permite al Estado constituirse en el eje del proceso de reactivación y de transición hacia la nueva economía, concebida como otro de los objetivos del Programa, consistente en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria mediante la consolidación y el avance de la Revolución, razón por la cual la reactivación y la transición se conciben en términos complementarios.

De esta breve descripción de tres de los objetivos del Programa puede deducirse la importancia que reviste el último de ellos, y de ahí la necesidad de dinamizar la estructura operativa del Estado. Debe señalarse, sin embargo, que el Programa mismo sólo contiene los requisitos que deberán cumplirse para alcanzar este último objetivo en lo concerniente a la planificación económica y social. Además, se ha procedido a la creación y puesta en marcha de nuevas dependencias gubernamentales que van desde ministerios --tales como el de Bienestar Social, los de Comercio Exterior e Interior, el de Vivienda y Asentamientos Humanos, el de Cultura y también con rango ministerial el de Endeudamiento Externo a cargo del Fondo Internacional para la Reconstrucción-- hasta otras entidades especializadas de menor jerarquía administrativa. Entre estas últimas se han creado institutos y empresas públicas en campos tales como el de los recursos forestales, la pesca, la minería e hidrocarburos, así como corporaciones públicas en el sector comercial, industrial, de transportes, etc. Todas ellas ponen en evidencia la forma como se ha venido institucionalizando el cambio ocurrido en la naturaleza y el carácter del nuevo Estado nicaragüense, el cual

/simultáneamente

simultáneamente se está traduciendo en un aumento en su capacidad de actuación.<sup>4/</sup>

Tal aumento en la capacidad de actuación del Estado reside, en términos muy generales, en que a las tareas de regulación que desempeñaba tradicionalmente se ha sumado un conjunto de tareas de gestión y de ejecución propiamente dichas, dentro del marco general del sistema de economía mixta prevaleciente. Estas últimas tareas están exigiendo no sólo definiciones concretas de política en cada uno de estos campos de actividad, sino también considerables recursos humanos y materiales para poder llevarlas a cabo. Considérese, entre otras y a guisa de ejemplo de estas funciones de gestión y de ejecución, las generadas por la nacionalización del comercio exterior y de la banca, así como las demandadas por la reforma agraria o la campaña de alfabetización.

Finalmente, agréguese a lo anterior el hecho de que el proceso revolucionario implica una mayor participación de la población, tanto en los beneficios del desarrollo como en las decisiones del gobierno, y puede concluirse que se necesita no sólo el surgimiento de un Estado dotado de suficiente capacidad y recursos para poder constituirse en el eje de la reactivación y de la transición, sino también que sea capaz de responder con prontitud y eficacia a las demandas organizadas de los distintos estratos de la población.

En síntesis, ha surgido un Estado más complejo que tiene que desempeñar funciones de regulación, de gestión y de ejecución muy amplias y diversas, lo cual significa, entre otros requerimientos, que disponga de los recursos humanos necesarios para poder llevarlas a cabo.

<sup>4/</sup> Una descripción de cada una de estas dependencias y de sus funciones puede encontrarse en: Gobierno de Reconstrucción Nacional, Secretaría General de la Junta, Dirección de Información y Gestión Estatal (DIGE), Finalidad, funciones y estructura orgánica del Gobierno de Reconstrucción Nacional (Documento RAS-11), Managua, 31 de marzo de 1980; y Las finalidades y funciones de las entidades del área de propiedad del pueblo (Documento RAS-12), Managua, 31 de marzo de 1980.

## 2. Responsabilidad del Estado en la formación y perfeccionamiento de sus agentes

La formulación, implementación y control de políticas de formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos a todos los niveles es una actividad propia de un Estado moderno. Este se enfrenta al problema de responder a las demandas crecientes de la sociedad, expresadas por el sistema político, para lo cual debe alcanzar un razonable nivel de eficiencia en la producción de bienes, servicios y regulaciones.<sup>5/</sup> De acuerdo con ello, debe ser preocupación primordial del propio Estado capacitar a sus agentes como responsables de realizar las diferentes tareas que a él le corresponden. Es el Estado, en definitiva, el que debe decidir al más alto nivel, y en una estrecha coordinación con los programas de acción del gobierno, aspectos tales como los siguientes: cuáles deben ser las características de la capacitación, a qué niveles va a dirigirse, qué tipo de organización se va a dar para impartirla, a qué sectores le va a asignar prioridad, cuáles deben ser las características del currículo, cuál debe ser la dosis de materias políticas, administrativas y técnicas, etc.

En el caso de Nicaragua, como se expresa en el acápite anterior, la situación actual plantea al Estado una serie creciente de necesidades, lo que obliga a su adecuación continua para responder a ellas, y trae como corolario una exigencia de transformación de su aparato burocrático. La eficiencia se vuelve así un objetivo a lograr con gran urgencia por tratarse de un elemento indispensable para avanzar hacia las metas del proceso revolucionario; paralelamente, contar con políticas muy definidas --y sistemas para aplicar y evaluar esas políticas-- es una forma de evitar serias distorsiones burocráticas.

<sup>5/</sup> En otros términos, esto significa reconocer que los problemas de la administración pública son, en esencia, políticos y no debe haber en definitiva una contradicción entre la racionalidad administrativa y la racionalidad política. Para ser eficaz, la función burocrática debe responder a los fines que establezca el sistema político.

La formación y el perfeccionamiento de los agentes del Estado constituirá pues una parte importante de la transformación del aparato burocrático, y exigirá a su vez políticas definidas de capacitación. Así, todas las demandas de formación que ya existen, y otras más que surgirán en el proceso, podrán encontrar satisfacción racional y coherente dentro de una nueva relación político-administrativa, respetando las características propias de cada sector. Esto parece orientar al proceso hacia la centralización en la formulación de las políticas y a la descentralización en su ejecución. Por lo demás este es un principio administrativo de aplicación general, que significa la centralización de la programación y el control y la descentralización de la operación. Este principio puede permitir alcanzar una capacitación más profesional y más acorde con las exigencias de la coyuntura política actual, al mismo tiempo que alienta la participación y posibilita la utilización más racional de los recursos disponibles.

En Nicaragua se está poniendo en práctica en este momento una serie de iniciativas de formación a nivel sectorial<sup>6/</sup> que si bien satisfacen necesidades genuinas de esos sectores, corren el peligro de no responder a una política común de formación y perfeccionamiento. Puede crearse cierta dispersión que conduzca a generar equívocos en cuanto al cumplimiento de los objetivos del Estado, así como a estimular las duplicaciones y el desperdicio de esfuerzos. En una situación en la que la imperativa adecuación del aparato burocrático va exigiendo mayores dosis de uniformidad en su racionalidad político-burocrática, múltiples iniciativas que no respondan a un proyecto central, no siempre satisfarán esa exigencia. Todo ello parece favorecer la combinación centralización-descentralización mencionada en párrafos anteriores, dado que lejos de desalentar iniciativas, se buscaría darles cauces más adecuados para que alcancen mejores resultados.

6/ Entre otros, en materias de planificación, comercio exterior, finanzas y agricultura.

Al no disponer de un diagnóstico suficiente de la actual situación de los cuadros burocráticos nicaragüenses respecto de la formación y el perfeccionamiento, puede afirmarse que una política de capacitación del Estado, de acuerdo con lo señalado, debe responder a ciertos objetivos básicos como los siguientes:

i) Tecnificar los cuadros operativos y profesionales con el fin de aumentar la productividad del aparato del Estado, tanto a nivel del gobierno central como de las entidades descentralizadas e institutos autónomos. Esta tecnificación debe propender también a la obtención de respuestas burocráticas rápidas y coherentes, dentro de un esquema organizativo que por lógica se encuentra en cambio permanente y que, sin corresponder a una estructura burocrática totalmente acabada, necesita de instrumentos mediante los cuales llevar a cabo las acciones del Estado;

ii) Familiarizar a los niveles político-administrativos con el proceso burocrático, teniendo presente que la mayoría de ellos no han tenido anteriormente contacto directo con el manejo del aparato burocrático del Estado; y

iii) Formar en los funcionarios, a todos los niveles, una nueva mentalidad político-administrativa acorde con los grandes objetivos del Estado nicaragüense. Para que un funcionario actúe con cierto grado de racionalidad político-burocrática debe participar en la formulación de dichos objetivos y tener la oportunidad de pugnar porque sus metas, como actor de la sociedad, tengan cierto grado de expresión en aquéllos.

### 3. Funciones y niveles de los agentes del Estado

Tal como acontece con los integrantes de cualquier organismo social, los agentes que el Estado debe capacitar tienen diferentes funciones determinadas por un corte horizontal básico, y que en cierto modo responden a una tradicional división entre funciones de dirección y funciones técnicas y operativas. Por una parte, están aquellos agentes encargados de tomar decisiones, formular políticas públicas y evaluar resultados;

/por la otra,

por la otra, el gran contingente de funcionarios que llevan a cabo fundamentalmente labores de ejecución. Los primeros conforman lo que suele denominarse administradores, directores o gerentes, ubicados en los primeros niveles burocráticos (primero o segundo, generalmente) de los ministerios, entidades descentralizadas e institutos autónomos; los segundos son los profesionales, técnicos y operadores cuyo concurso es decisivo tanto para lograr eficiencia en la marcha rutinaria de la maquinaria estatal como para realizar su transformación.

Es difícil imaginar cómo el aparato estatal de un país en proceso de transformación pueda funcionar adecuadamente sin la participación complementaria de ambos sectores. Aun en el caso de políticas que la cúspide pueda haber elaborado en forma clara y precisa --incluso dentro de un proceso participativo-- su ejecución no estaría asegurada si se careciera de agentes capaces de hacerlo.<sup>7/</sup> Por ejemplo, parece claro que una política presupuestaria exige, para poder ser aplicada --entre otros profesionales-- contadores técnicamente preparados, y con capacidad de comprender y aceptar el papel político-administrativo que ellos cumplen; de igual manera, una política de salud tenderá a fallar si no se cuenta con los médicos y enfermeras capaces de ejecutarla, tanto por su formación técnica como por su disposición a cooperar con esa política.

Teniendo presente las dos funciones básicas de dirección y de operación, se pueden determinar los distintos niveles jerárquicos de la organización del Estado como elemento indispensable para poder abordar el problema de la formación y el perfeccionamiento de sus funcionarios. No cabe duda que una exploración más amplia del tema conduciría, necesariamente, a graduaciones más detalladas de los niveles; sin embargo, para los fines de la presente nota se consideran como adecuados los siguientes:

<sup>7/</sup> Numerosas experiencias de transformación del Estado han fracasado por asignar un papel exagerado a la participación en la base del sistema burocrático. Sin tratar de disminuir la importancia política que ello tiene, es necesario tener presente que el mecanismo de participación no cancela la necesidad --muy por el contrario la amplifica-- de disponer de cuadros técnicos y operativos diestros en sus respectivos campos.

a) Niveles de dirección político-administrativa

Este nivel estaría conformado por todos aquellos agentes del Estado, que de una u otra forma tienen responsabilidad por la formulación de políticas públicas, dentro de un proceso decisorio racional. Entre las actividades que los agentes de este nivel llevan a cabo se pueden destacar las siguientes:

i) Adopción de decisiones. Con esta actividad se pretende disminuir el riesgo y la incertidumbre, introduciendo elementos de racionalidad tanto política como burocrática.

ii) Formulación de políticas públicas y análisis de sus efectos. Con la formulación de políticas, que es una de las consecuencias del proceso decisorio, se pretende introducir elementos de coherencia en el funcionamiento del aparato burocrático, de tal forma que las acciones administrativas tiendan a cumplir objetivos y a lograr resultados previstos. El análisis de los efectos de las políticas públicas da lugar a un proceso de retroalimentación que permite corregir los errores que pudieran haber existido en el proceso de formulación de aquéllas.

iii) Establecimiento de un sistema de relaciones interpersonales con los niveles profesional y operativo que facilite la ejecución de las políticas públicas. En muchos casos, la existencia de conflictos interpersonales en las organizaciones atenta contra el logro eficiente y eficaz de los objetivos. La capacidad de los directivos para establecer una interacción positiva en la relación superior-subordinado puede atenuar los conflictos interpersonales.

Las actividades anteriormente descritas pueden servir de base para diseñar el tipo de 'currículo' que tendría que aplicarse en los procesos de formación y perfeccionamiento de los agentes que operan en el nivel de dirección político-administrativo.

b) Niveles profesionales y operativos

La mayoría de los funcionarios del Estado está comprendida dentro de esta categoría que agrupa tanto a los que llevan a cabo labores técnicas, como a los que desempeñan actividades administrativas. Las políticas formuladas por los niveles superiores deben ser complementadas por los niveles profesionales y operativos y, por lo tanto, el concurso de estos agentes es fundamental en el proceso de producción de los bienes, servicios y regulaciones. De la actitud de estos funcionarios y de su formación dependerá en gran parte, la eficiencia del aparato estatal.

El funcionario técnico o administrativo no sólo debe contar con una formación profesional que le permita llevar a cabo sus tareas en el campo respectivo, sino estar imbuido de los grandes objetivos del Estado y tener conciencia de la contribución que de él se espera, de tal forma que ello influya positivamente en su comportamiento frente a jefes, subordinados, colegas y público en general. Esto supone que un programa de perfeccionamiento para estos niveles no sólo debe contemplar las materias técnicas propias de la especialidad, sino insistir también en la necesidad de orientar el comportamiento y las actitudes de los individuos en lo tocante a su papel como funcionarios del Estado. Distintas evaluaciones de procesos de reforma administrativa de países en desarrollo han demostrado que ésta adquiere un carácter eminentemente formal, cuando han fracasado los programas para introducir cambios en el comportamiento de los funcionarios.

Los dos niveles señalados --de dirección, profesional y operativo-- no agotan la compleja realidad del aparato burocrático, ni menos pueden pretender representar la realidad concreta de Nicaragua; ellos podrían desagregarse para conseguir una aproximación más realista, que ayude a comprender de manera más adecuada las necesidades que un sistema de capacitación debe cubrir.

/En síntesis,

En síntesis, de lo expuesto puede concluirse que el Estado nicaraguense, gracias a los cambios que en su naturaleza y en su carácter ha generado la Revolución, se enfrenta a un aumento de atribuciones y funciones que debe cumplir en el quehacer nacional. De ahí la exigencia de dinamizar la estructura operativa del Estado. Sin embargo, la misma realidad del cambio hace que el aparato burocrático que debe realizar esta tarea esté conformado en su mayoría por elementos sin previa experiencia en el desempeño de sus funciones; ello convierte a la capacitación de los cuadros burocráticos en una tarea urgente e imprescindible.

Las autoridades nicaraguenses parecen haber percibido con claridad este problema, y varias iniciativas han surgido en diversos sectores del aparato del Estado. En consecuencia, no es necesario promover iniciativas, sino más bien buscar su articulación por medio de un sistema de capacitación que, respondiendo a una política nacional, recoja y coordine todos esos esfuerzos. En su acción capacitadora el sistema no sólo debería considerar las diferencias entre los sectores de la administración, sino también los distintos niveles donde están situados los agentes del Estado. Esta doble consideración permitiría enfrentar mejor el problema.

## II. UN PANORAMA DE OPCIONES: CENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA OPERACIÓN

### 1. La necesidad del esfuerzo interno

Uno de los primeros problemas que enfrentaría cualquier política de capacitación que se decida poner en ejecución, sería decidir la dosificación adecuada entre esfuerzo interno y formación en el exterior. La opción que parece más acertada es la de depender, como elemento central del sistema de capacitación, de los recursos internos, recurriendo a la utilización de los esfuerzos externos en forma transitoria, siempre y cuando éstos se destinen a incrementar la capacidad interna del sistema. Así, las becas en el exterior y la cooperación técnica prestada al país para la formación de funcionarios públicos deben emplearse básicamente como complemento, y destinarse al desarrollo de los recursos internos. Esta es la forma en la que han enfrentado el problema países cuyos sistemas de capacitación de cuadros parecen funcionar satisfactoriamente.

Varias razones permiten reforzar esta idea central. Por una parte, si la actividad de formación y perfeccionamiento de sus agentes se reserva al propio Estado, sería contradictorio que éste se realice primordialmente en el exterior, o usando fundamentalmente recursos externos. Uno de los puntos básicos de esa formación es el desarrollo de una mentalidad acorde con los grandes objetivos de las políticas del Estado, y ello difícilmente podría alcanzarse en el exterior, o podría ser logrado por un equipo de formadores desligados del proceso político-burocrático nacional.

Por otro lado, una vez formulada la política parece claro que se ejercería mayor control sobre su ejecución si ésta se basara en la utilización del esfuerzo interno. Además, habría que señalar que en la mayoría de los casos se necesitarían mayores recursos financieros para recibir la formación en el exterior o con base en la cooperación técnica externa.

/Por último,

Por último, los subproductos que se obtendrían de la ejecución interna de la política de capacitación serían mayores que si ésta se ejecutara fundamentalmente con medios externos: el proceso de interacción capacitador-capacitado y capacitado-capacitado sería uno de los beneficios más importantes.

En el caso de Nicaragua, los distintos esfuerzos de formación y perfeccionamiento que se están llevando a cabo a nivel sectorial parecen indicar que se ha elegido impartir la capacitación con recursos propios, y que las salidas al exterior sólo se consideran como una acción complementaria. Este criterio se orienta perceptiblemente en la dirección señalada en los párrafos anteriores, y puede facilitar considerablemente la formulación de una política que se centre en la utilización de esfuerzos internos.

Ahora bien, pueden presentarse diversas alternativas para organizar y llevar a cabo la formación y el perfeccionamiento de los agentes del Estado. Antes de entrar a analizarlas convendría a modo de antecedente, obtener una idea general de la manera en que diversos países han realizado estas tareas.

De acuerdo con su tradición burocrática y sus características y necesidades, los países han adoptado diferentes modalidades para enfrentar el problema de la capacitación. En algunos de ellos se pone énfasis en la formación de los mandos superiores; otros dan especial importancia a la capacitación en materia hacendaria; otros son partidarios de centralizar la capacitación tanto en su programación como en su ejecución; otros, en fin, están empezando a dar los primeros pasos para establecer sistemas de capacitación en los que se centraliza la programación y se descentraliza la ejecución.

La mayoría de los países industrializados cuentan con escuelas o institutos para la formación de los funcionarios de nivel superior. Tal es el caso de los Estados Unidos con el Federal Executive Institute, el Reino Unido con el Administrative Staff College, y Francia con l'Ecole Nationale d'Administration. Esto no quiere decir, sin

/embargo,

embargo, que no exista preocupación por el perfeccionamiento de los niveles operativos. Así, por ejemplo, son universalmente conocidos los programas de perfeccionamiento del Servicio de Impuestos Internos en los Estados Unidos, del Departamento del Tesoro en el Reino Unido y de la Empresa de Electricidad en Francia. En el caso de España la formación y perfeccionamiento de los funcionarios están íntimamente ligados con la función pública. El Instituto Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares (INAP) tiene bajo su responsabilidad la capacitación de los distintos cuerpos de funcionarios del Estado, no sólo a nivel directivo sino también en el operativo.<sup>8/</sup>

En Rumania, por ejemplo, existe la Academia Stefan Cheorghiu encargada de la capacitación político-administrativa de todos los funcionarios superiores del Estado, incluido el cuerpo diplomático. El Rector de la Academia es miembro del Comité Central del Partido Comunista.

En los países en desarrollo se han realizado y se están llevando a cabo esfuerzos de capacitación con resultados diversos. Los países de Africa Occidental han tratado de imitar el modelo de la ENA francesa, y los de Africa Oriental han establecido institutos de administración pública; los países latinoamericanos han creado escuelas superiores de administración pública<sup>9/</sup> o han asignado las labores de capacitación a la dirección de personal.<sup>10/</sup> En el caso de los países del Istmo Centroamericano, además de sus esfuerzos nacionales disponen del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

De las experiencias anteriormente citadas puede colegirse que uno de los posibles enfoques de la solución al problema de la formación y perfeccionamiento es el de constituir un organismo central que formule las políticas y las ejecute. Esta tendencia centralizadora parece insuficiente para dar una perspectiva global al problema, ya que ha tendido naturalmente hacia la capacitación de los niveles de dirección y/o

---

<sup>8/</sup> Caso del cuerpo de auxiliares.

<sup>9/</sup> Perú y Colombia.

<sup>10/</sup> Ecuador.

administrativos,<sup>11/</sup> descuidando otros niveles operativos y dificultando la existencia de una política uniforme. La experiencia concreta en el caso de América Latina, es que la mayoría de las Escuelas e Institutos de Administración, al carecer de una política global, y olvidando la formación de niveles administrativo-operativos se han transformado en organismos que, si bien cumplen una función capacitadora, no responden a las necesidades reales del Estado.

Frente a estas deficiencias, se están comenzando a desarrollar serios esfuerzos para vincular la capacitación con la función pública o el servicio civil, según el caso, y para conformar un sistema de apoyo que interrelacione los distintos mecanismos de capacitación, con el fin de constituir un todo orgánico. Este todo orgánico posibilitaría la formulación y ejecución de políticas coherentes de formación y perfeccionamiento y la utilización racional de los recursos disponibles para la capacitación. En consecuencia, si se quiere introducir cierta racionalidad en los programas de capacitación, tanto desde el punto de vista financiero como técnico, la respuesta parece ser un sistema de capacitación que permita al Estado cumplir con sus responsabilidades al mismo tiempo que evite desperdicio de recursos. Introducir el enfoque sistémico en el sector público ya sea en la capacitación o en otros campos, implica remover serios obstáculos burocráticos; de ahí que pese a las ventajas del enfoque, no siempre se tenga éxito en su aplicación.

## 2. Sistema de formación y perfeccionamiento de los agentes del Estado

El establecimiento de un sistema de capacitación, como se ha dicho, permite tanto la formulación y ejecución de políticas coherentes de formación y perfeccionamiento, como la utilización racional de los recursos de que se dispone para ponerlas en práctica. En el caso de Nicaragua, parecen darse las condiciones para introducir el enfoque sistémico con

<sup>11/</sup> Contadores, dactilógrafos, oficinistas, etc.

posibilidades de éxito, debido a que las diversas iniciativas sectoriales que han surgido obedecen a necesidades reales percibidas con claridad por quienes comandan los sectores. Parece oportuno en este ámbito de acción del Estado, como lo ha sido en muchos otros, conducir el proceso orgánico con el criterio de participación amplia de todas las dependencias públicas en vez de tratar de someter la realidad a esquemas preconcebidos de centralización total, que terminan por cancelar la concepción, ejecución y control de una política que requiere uniformidad en lo esencial.<sup>12/</sup>

Las formas que puede tomar un sistema como el propuesto son múltiples, y lo que se sugiere a continuación no tiene más carácter que el de una ejemplificación de una de ellas. Lo que importa destacar es que se ha pretendido proponer una estructura para el sistema que salvaguarde el principio fundamental que se señaló más atrás: la formulación y el control de las políticas deben centralizarse, la ejecución debe ser descentralizada. De acuerdo con ello, el sistema de formación y capacitación de los agentes del Estado podría estar conformado como sigue:

- a) Un comité rector del sistema;
- b) Una secretaría encargada de prestar apoyo técnico al comité;
- c) Un centro, escuela o instituto encargado de ejecutar las políticas para los niveles de dirección político-administrativa;
- d) Un conjunto de centros, escuelas, institutos y unidades, encargados de poner en práctica las políticas para los niveles profesionales y operativos.

a) El comité, cabeza del sistema

La autoridad máxima o cabeza del sistema podría denominarse "Comité de Formación y Perfeccionamiento de los Funcionarios del Estado" y su actividad fundamental consistiría en formular las políticas de formación y perfeccionamiento, orientar su ejecución y evaluar el avance de éstas.

<sup>12/</sup> En torno a este tema, como en otros similares --por ejemplo el de la planificación centralizada-- las experiencias indican la apertura de un debate que termina por desvirtuar el sentido último del papel de los mecanismos centrales en la conducción de la política del Estado. El examen de opciones pasa a depender más bien de la cantidad de control que implica cada una de ellas, que de su capacidad para influir sobre la dirección fundamental del proceso.

El proceso de formulación de políticas implica fundamentalmente la determinación de objetivos y metas, el desarrollo de alternativas y medios de acción para lograrlos, su evaluación y la selección de aquellos que impliquen una mayor racionalidad política y burocrática. Una vez que los medios de acción y las alternativas hayan sido seleccionadas, la política debe tomar formas más concretas, y transformarse en mecanismos que permitan aplicarla, tales como programas, presupuestos y reglamentos. La existencia de estos instrumentos permitiría al comité cumplir su función orientadora, dado que la ejecución de la política podría corresponder a otros organismos. Cuando el sistema estuviere marchando, el proceso de evaluación permitiría, mediante las etapas de comparación y de análisis de las variaciones, retroalimentar el proceso de control y tomar las respectivas acciones correctivas en el proceso de formulación.

Dada la importancia de sus funciones, parece indicado que el comité esté ubicado en la esfera más alta de la estructura gubernamental, pudiendo quedar inserto en la Junta de Gobierno o en el Ministerio de Planificación. En caso de que se decida ubicarla en el primer nivel, el comité podría estar integrado por un miembro de la Junta, el Secretario General de ésta, un representante del Ministerio de Planificación --a nivel de Ministro o de Viceministro-- y un funcionario permanente nombrado por la Junta. Si se ubicara bajo la dependencia del Ministerio de Planificación, los miembros del Comité podrían ser el Ministro de Planificación, el Secretario General de la Junta y un alto funcionario del Ministerio.

El funcionamiento del comité debe incluir, en cada caso en que corresponda, la participación de ministros, viceministros o responsables de la capacitación de los sectores.<sup>13/</sup> Este poder de convocatoria del comité ayudaría a asegurar la efectiva participación de los diversos sectores --y un flujo permanente de información-- así como el compromiso pleno de los distintos sectores en el proceso de ejecución.

<sup>13/</sup> Por ejemplo, si se trata de formular una política para el sector hacendario, el comité debe dar algunas orientaciones generales de política para que el sector mismo proponga aquella que responda a sus necesidades, así como la modalidad concreta para ejecutarla.

b) La secretaría técnica

Para poder tomar sus decisiones, el Comité debería ser alimentado adecuadamente con los estudios y análisis necesarios. Una secretaría, formada por un reducido grupo técnico, podría estar encargada de elaborarlos, y asistir al Comité en las evaluaciones que éste debería realizar.

c) El centro para los niveles de dirección

De los niveles establecidos anteriormente, el político-administrativo tiene la mayor responsabilidad burocrática para la conducción del Estado. De acuerdo con la estructura orgánica del Gobierno de Nicaragua<sup>14/</sup> el nivel de dirección político-administrativa, corresponde a los agentes del Estado que tienen a su cargo las direcciones generales y las direcciones. Así, por ejemplo, en el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos estarían incluidos en este nivel los directores generales de Asentamientos Humanos y de Operaciones y los directores de Finanzas, de Construcción, de Proyectos, de Control, del Desarrollo Urbano-Rural, de Proyectos Comunitarios, de Inquilinato y de Reparaciones.

El tipo de acciones que llevan a cabo los directores generales y directores se relaciona con el proceso decisorio y con la coordinación de los distintos departamentos ministeriales. En consecuencia, su capacitación debe ser de carácter general y responder a cierta concepción uniforme, y estar además centralizada, en un centro, escuela o instituto, ubicado a nivel de la más alta autoridad del Estado o asignado a una autoridad de coordinación, pero en ningún caso, a una autoridad de carácter sectorial.

Si el Comité se colocara a nivel de la Junta de Gobierno, el centro de formación de los cuadros superiores del Estado podría ubicarse

14/ Finalidad, funciones y estructura orgánica del Gobierno de Reconstrucción Nacional, op. cit.

allí mismo, o ser puesto bajo la jurisdicción del Ministerio de Planificación. En el primer caso podría ejercer a su vez la secretaría técnica del Comité de Formación y Perfeccionamiento de los Funcionarios del Estado; si se decide incorporarlo al Ministerio de Planificación, las funciones de este centro podría asumirlas el Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP), introduciéndole las modificaciones necesarias, o establecerse para ello una nueva organización. Si el Comité se ubicara dentro del Ministerio de Planificación, el INAP no sólo podría encargarse de la capacitación de los cuadros superiores, sino ejercer también las funciones de secretaría técnica.

En todo caso, este centro, instituto o escuela debería contar con un director general, funcionario que además de contar con una capacidad técnica reconocida debería tener representatividad política; los aspectos técnicos de la entidad quedarían a cargo de un director de estudios. El personal docente no necesitaría estar incorporado permanentemente al centro, sino que podría ser contratado entre los funcionarios del Estado, profesores universitarios y especialistas de otros sectores.

El objetivo principal del centro sería la formación y perfeccionamiento de los niveles de directores generales y directores en cursos o seminarios, cuya estructura sería determinada posteriormente, así como la formulación del currículo de los cursos en el que deberían tomarse en cuenta las ya mencionadas actividades de estos funcionarios político-administrativos. Adicionalmente, este centro sería responsable de organizar charlas, conferencias, seminarios y mesas redondas donde se discutirían problemas de actualidad relacionados con el quehacer del Estado y la realidad nacional e internacional.

d) Las entidades para capacitar los niveles profesionales y operativos

El perfeccionamiento de los niveles profesionales y operativos podría estar a cargo de las escuelas, centros, institutos o entidades de cada sector, ministerio o empresa. Estos centros tendrían una dependencia

funcional del Comité y jerárquica de su respectivo sector, ministerio o empresa.

A este nivel se impartiría una capacitación primordialmente especializada, acompañada de una explicación clara del papel que representa el Estado de Nicaragua y de la relación que existe entre el cumplimiento eficaz de las tareas de los funcionarios y el logro de los objetivos de las políticas estatales. Paralelamente, podrían realizarse actividades docentes orientadas a producir cambios en el comportamiento y en las actitudes de los funcionarios. Por ejemplo, si fuera a diseñarse un programa de capacitación para el sector finanzas habría que establecer claramente sus objetivos --aumentar la recaudación impositiva, incrementar la eficiencia de la administración presupuestaria y desarrollar mejores sistemas de información y control financiero-- todo ello no como una finalidad en sí mismos, sino como requisitos indispensables para el logro de los objetivos de la política financiera del Estado. Con fundamento en ello, habría que organizar, en el ámbito del sector finanzas, cursos sobre administración tributaria, presupuesto, contabilidad pública, etc. Al mismo tiempo, deberían programarse ejercicios para mejorar la organización y para influir sobre el comportamiento de los funcionarios.

Un elemento común al impartir la formación de los cuadros de los diferentes sectores nicaragüenses sería la interpretación de la realidad nacional y una información sobre las grandes líneas de la política del Gobierno de Reconstrucción Nacional. Esto daría el mismo marco de referencia a la capacitación, dándole un principio de coherencia general en todos los cuadros burocráticos.

Dado que en una primera etapa sería casi imposible que el programa de capacitación llegue a todo el sector público, convendría determinar las áreas prioritarias; entre ellas podrían considerarse la planificación, las finanzas, la agricultura, la industria, el comercio exterior, la banca, el comercio interior y el abastecimiento de productos básicos. Simultáneamente, debería realizarse un inventario de los

centros, escuelas e institutos existentes y de los recursos docentes, para aprovechar mejor los recursos disponibles. Una vez conocido el número de funcionarios a capacitar, los sectores donde están ubicados y los recursos disponibles, podría diseñarse el programa de capacitación para los niveles profesionales y operativos,<sup>15/</sup> y al mismo tiempo determinarse las necesidades de creación de nuevos centros, escuelas e institutos.

### 3. Modalidades de la capacitación

Existe la tendencia a pensar que la capacitación tiene un inicio y un término que coincide con el inicio y término de un curso o seminario. Sin embargo, la capacitación constituye un proceso permanente que debe tener lugar conjuntamente con el cumplimiento de la tarea o actividad; que sea así depende en gran medida de la relación superior-subordinado. Si esta relación se orienta como un proceso de comunicación, y no como una simple relación jerárquica formal, existen grandes posibilidades de que la capacitación constituya un proceso continuo.<sup>16/</sup>

Los programas de formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos deben tener presente esta continuidad de la capacitación al escoger las modalidades para llevarlas a cabo; éstas, además de poseer la flexibilidad necesaria para responder a las diversas necesidades

<sup>15/</sup> Teniendo presente la actual estructura organizativa del Estado en Nicaragua, los niveles profesionales y operativos, estarían conformados por los agentes del Estado que desarrollan sus labores en las divisiones y oficinas de apoyo, así como en los departamentos y secciones básicas. Siguiendo con el ejemplo del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos mencionado, caerían dentro de esta categoría las divisiones de Procesamiento de Datos, Auditoría, Procedimientos Administrativos, etc., y los departamentos y secciones que dentro de la línea jerárquica dependen de las distintas direcciones.

<sup>16/</sup> Cuando la relación se enfoca como un proceso de comunicación deben cumplirse ciertos principios entre los que se pueden mencionar: que el superior entienda el problema que se encuentra detrás de la orden que quiera dar; que sea capaz de explicarlo a su subordinado; que el subordinado sea capaz de entender la explicación y esté dispuesto a ejecutar la orden.

de los participantes, deben garantizar que quien asiste a un curso no tenga la sensación de participar en una actividad desligada de su que-hacer habitual sino en una que apoya su permanente perfeccionamiento.

Existen diversas modalidades de capacitación; algunas de ellas son:

a) Seminarios de sensibilización de tres o cuatro días de duración. Estos seminarios se dedican exclusivamente y están destinados al nivel de dirección político-administrativa, pudiendo en algunos casos extenderse al nivel político (ministros y subsecretarios). En ellos se discuten y analizan aspectos como los siguientes: formulación y análisis de políticas públicas; el proceso decisorio en el sector público; ejecución de las decisiones a través del proceso de comunicaciones; aspectos políticos, sociales y económicos que influyen en la formulación de las políticas públicas, etc.

b) Cursos destinados a mejorar la capacidad de gestión de los funcionarios del Estado. Su duración puede ser de 150 a 200 horas y pueden dedicarse exclusiva o parcialmente a este objetivo. Pueden destinarse a los niveles de dirección político-administrativa y también a ciertos grupos de los niveles profesionales, a los que se quiere preparar para ascender a los niveles de dirección político-administrativa.<sup>17/</sup>

c) Cursos ad-hoc y de resolución de problemas. Este tipo de cursos son de adiestramiento en el trabajo. Tienen como finalidad lograr aumentos en la productividad mediante el desarrollo de nuevas destrezas y habilidades y el mejoramiento de los métodos de trabajo. Están destinados fundamentalmente a los niveles operativos. Su duración

<sup>17/</sup> Como se trata de mejorar la gestión, debe diseñarse un currículo destinado a ello. Entre las materias que este tipo de formación debería contener se pueden mencionar como ejemplo las siguientes: teoría de la organización; programación y control del sector público; políticas y técnicas de administración de personal; política administrativa, técnicas administrativas, etc.

y contenido específico dependerá --dada la diversidad de especialidades--<sup>18/</sup> del sector donde el programa vaya a aplicarse.

Todas estas modalidades permiten usar metodologías educativas activas, que se utilizan cada vez más en los programas de formación y perfeccionamiento dado que permiten vincular la capacitación con los problemas reales que el funcionario enfrenta en su labor. En este sentido se ha desarrollado una serie de metodologías como el estudio de casos, los juegos de empresa, el estudio de expedientes, la representación de papeles, la programación colectiva, etc.;<sup>19/</sup> se reduce a un mínimo el tiempo de clase o conferencia, que cada vez más se convierte en una sesión de discusión.

Las modalidades descritas en los párrafos anteriores pueden aplicarse al caso de Nicaragua. En una primera etapa tal vez convendría que los niveles de dirección político-administrativa participen sólo en cursos de sensibilización. Sin embargo, deberían comenzarse a preparar los futuros niveles de directores generales y directores a través de los cursos destinados a mejorar la gestión.

#### 4. Vinculación del sistema con la educación formal

Al discutir el tema de la formación y perfeccionamiento de los agentes del Estado, siempre se plantea el problema de la vinculación del sistema con la educación formal, fundamentalmente a nivel universitario y vocacional. A lo largo de este documento se ha trabajado con el principio de que la formulación, ejecución y control de las políticas de formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos a todos

<sup>18/</sup> Oficinistas, mecanógrafos, taquígrafos, enfermeras, tenedores de libros, técnicos agrícolas, técnicos industriales, etc.

<sup>19/</sup> La aplicación de las metodologías enumeradas tropieza en algunos casos con la falta de material adaptado a las necesidades propias del país. Existe cierto material disponible que se ha desarrollado en algunos centros de América Latina, particularmente por el ICAP, y que en una primera etapa podría utilizarse en los cursos de capacitación, pero se estima que Nicaragua debe acometer esta tarea y en este sentido el INAP puede cumplir un importante papel.

los niveles corresponden al Estado. Se podría pensar que la formación, sobre todo de los niveles superiores, fuera una función propia de la universidad, sin embargo, existen varias razones que justifican la necesidad de mantener una relación entre ambos sistemas, sin que ello implique una cesión por parte del Estado de su papel hegemónico.

En primer término, todo programa de formación de los niveles de dirección político-administrativa debe tender a formar una mentalidad acorde con los grandes objetivos del Estado. Nadie mejor que el propio Estado para llevar a cabo esta labor.

En segundo término, la enseñanza universitaria es de carácter académico, si bien en América Latina hay una gran tendencia hacia su profesionalización. Pero aún así, esa profesionalización no responde necesariamente a las necesidades del Estado en un momento dado. Es el propio Estado el que mejor puede determinar el tipo de formación y perfeccionamiento que sus agentes requieren.

En tercer lugar, la enseñanza a este nivel debe estar orientada al análisis y solución de problemas concretos, cuyo conocimiento es propio de los funcionarios del Estado. No siempre las universidades cuentan con la información requerida para analizar este tipo de problemática.

Por último, la experiencia indica que en la mayoría de los países<sup>20/</sup> el Estado asume esta función. En resumen, en la presente nota se sustenta la tesis de que la formulación y ejecución de las políticas de formación y perfeccionamiento de los niveles de dirección político-administrativa debe ser una actividad irrenunciable del Estado, y se deja abierta la posibilidad de establecer una relación que permita aprovechar al máximo los limitados recursos existentes.

20/ Véase el punto 1 de este capítulo.

En efecto, en el caso de los niveles profesionales y operativos, si bien el Estado debe seguir teniendo la responsabilidad de formular las políticas, su ejecución puede asignarse parcialmente a la universidad o a las escuelas vocacionales. Así, por ejemplo, un curso sobre contabilidad pública para los funcionarios de la Contraloría o del Ministerio de Finanzas se puede hacer conjuntamente con la Universidad. Por otra parte, si se trata de incrementar la productividad del personal que desarrolla labores de macanografía, se podrían utilizar las instalaciones de alguna escuela vocacional.

Lo dicho anteriormente muestra que si bien el Estado se reserva para sí la formulación de políticas y la formación de los cuadros superiores, existen diversas modalidades de cooperación que vinculan el sistema de formación del Estado con el sistema de educación formal. Además de los ejemplos mencionados en el párrafo anterior hay numerosas actividades en las que tanto el Estado como la universidad pueden beneficiarse mutuamente: la organización de actividades conjuntas, la participación de profesores del sistema de educación formal en los programas de capacitación del Estado y la participación de funcionarios del Estado en conferencias, seminarios o mesas redondas en las universidades o escuelas vocacionales.

##### 5. La complementariedad de la cooperación técnica y la utilización de becas

Tal como se comentó más arriba, toda cooperación externa debe ser complementaria a la utilización de recursos internos, y destinarse fundamentalmente al desarrollo de éstos. Bajo este principio convendría considerar las posibilidades de hacer uso de becas para la formación de cuadros en el exterior, así como de acudir a la cooperación técnica extranjera en los programas nacionales de perfeccionamiento de los agentes del Estado.

La decisión de recurrir a los estudios en el exterior debería sustentarse en el supuesto de que no existen los recursos en el país, no se les puede contratar, o su contratación resulta más onerosa que

/un programa

un programa de becas y las ventajas de hacerlo en el país no compensan las diferencias de costo. Este criterio orientador debería insertarse en una política de becas, que a su vez debería formar parte de la política de formación y perfeccionamiento de los agentes del Estado. Además, este programa de becas debería contemplar aspectos tales como duración, país o países, financiamiento, tipo de beca (estudio formal, pasantías, cursos especiales, etc.), todo ello planteado de acuerdo con las necesidades de la política general de formación y perfeccionamiento formulada.

La puesta en funcionamiento de un sistema de formación y perfeccionamiento como el descrito, puede requerir de la cooperación técnica internacional. Aquí, nuevamente surge la necesidad de definir una política de formación y perfeccionamiento de funcionarios, para establecer un programa de cooperación técnica que indique en qué áreas se requiere. Esto conducirá a un mejor aprovechamiento de los recursos internacionales existentes, evitará la creación de demandas artificiales estableciendo las reales y facilitará la recepción de la cooperación técnica.

### III. ALGUNAS TAREAS INMEDIATAS

Miembros del Gobierno de Reconstrucción Nacional han expresado en repetidas ocasiones la gran urgencia de poner en marcha un programa de capacitación para sus cuadros burocráticos; a la par de ello, el surgimiento de esfuerzos sectoriales orientados en ese sentido muestran cómo esa preocupación es compartida por diferentes dependencias, y cómo existe disposición de llenar esa carencia al menor plazo posible. La aparición de iniciativas relativamente dispersas, y la necesidad de generar otras, hacen indispensable que comiencen a darse pasos concretos dirigidos a generar el sistema nacional de capacitación, sea cual fuere la forma que en definitiva se decida darle.

Con el propósito de contribuir en esa dirección, se listan a continuación algunas tareas que parecen indispensables:

a) Formación de un grupo de trabajo para preparar, en un plazo breve, una propuesta específica sobre los alcances, naturaleza y modalidades concretas que deberá adoptar la formación y adiestramiento de los funcionarios del Estado.

b) Formación del comité que habrá de servir de cabeza al sistema, y designar una persona del más alto nivel político para presidirlo. Además debería integrarse la secretaría técnica del sistema. Esto permitiría contar con el organismo de dirección al más alto nivel, y con su brazo técnico, desde los inicios.

c) Determinación, a la brevedad posible, de una política nacional de capacitación que, propuesta por el Comité indicado en el acápite b) anterior tenga la aprobación del más alto nivel político del Estado. Esta política deberá señalar las normas básicas que deben cumplir las unidades que se dediquen a esa tarea, para poder servir de marco ordenador a todas las actividades de capacitación del Estado.

d) Elaboración de un inventario de la oferta de capacitación actualmente existente en el Estado. Debe recabarse información sobre lo que se hace en la actualidad: organismos existentes; su ubicación

/en las

en las áreas a las que sirven; cursos impartidos; recursos humanos, institucionales y físicos empleados, etc. Esto debería realizarse con la participación de los directores de los centros, institutos o escuelas existentes, así como con los jefes de las áreas donde ellos están ubicados.

e) Estimación de la cantidad de miembros de la burocracia ubicados en cada uno de los niveles arriba señalados; ello permitiría obtener una primera idea de la demanda potencial que tendría el sistema de capacitación. Una segunda aproximación la daría la determinación de las áreas prioritarias a ser servidas de inmediato.

f) Formulación de programas de capacitación para los distintos niveles, como forma de concreción práctica de la política de capacitación.

g) Evaluación de los recursos humanos, físicos e institucionales disponibles, que deben ser contrapuestos a las necesidades generadas por los programas y prioridades que sean determinados.

h) Elaboración de bases de funcionamiento que determinen las tareas de las distintas entidades del sistema, señalando las relaciones de dependencia y los niveles de autonomía de los diferentes centros, los procedimientos de aprobación de programas y presupuestos, etc.

i) Formulación de una política con respecto a la colaboración internacional. Debe determinarse el organismo gestor y coordinador de ella, y asignarle normas claras de actuación para que puedan aprovecharse al máximo las disponibilidades de asistencia de manera que complementen el esfuerzo interno sin distorsionar la política de capacitación decidida por el gobierno nicaragüense.

j) En su caso, gestionar la cooperación técnica externa que se estime necesaria para instrumentar una primera etapa del sistema nacional de capacitación.



