

Capítulo XIII

LOS INSTITUTOS NACIONALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GUATEMALA Y NICARAGUA

Guatemala y Nicaragua, además de haber compartido un destino político común, forman parte del mismo núcleo regional y disponen cada cual de un Instituto Nacional de Administración Pública.

Guatemala: el Instituto Nacional de Administración Pública

En la República de Guatemala existe un triángulo institucional de apoyo al servicio público: la Secretaría General de la Vicepresidencia de la República, la Oficina Nacional del Servicio Civil y el Instituto Nacional de Administración Pública.

El centro de donde parte el esfuerzo de mejoramiento de la administración pública, es la Secretaría General de la Vicepresidencia de la República, a cuyo cargo está coordinar el Programa de Reorganización y Sistematización de la administración pública. Este programa comprende una gama de actividades, tales como la desconcentración y descentralización administrativa, la simplificación de procedimientos, y la vigorización, desconcentración y coordinación de los sistemas de apoyo gubernamentales, así como fortalecimiento del

Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.¹ También es responsable de fortificar y consolidar a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, y apoyar el fortalecimiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural.

La Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), dependiente de la Presidencia de la República, está facultada para formular planes, programas y normas sobre administración de personal, y coordinar la revisión, certificación de nombramientos y registro del historial de los servidores públicos. Administra el sistema de reclutamiento y selección de personal del régimen de servicio civil y el *régimen de clases pasivas civiles*, así como el Plan de Clasificación de Puestos y Salarios del organismo ejecutivo y de las entidades descentralizadas o autónomas del Estado adscritas al régimen. Igualmente, asesora a las entidades autónomas cuyo régimen opera independientemente, brinda apoyo en materia de administración de personal a los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural; y asiste a los niveles locales de Gobierno.

Tareas del Instituto

El Instituto Nacional de Administración Pública, por su parte, está dedicado a orientar el proceso de desconcentración administrativa de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo, prestar asistencia técnica en materia financiera y de proyectos a los sectores de la administración pública en proceso de desconcentración, y asesorar a los Consejos Regionales de Desarrollo en la definición e implementación de un sistema de información que los sustente a su gestión interna, tales como los procesos de planificación, organización, dirección y control. El INAP está encargado de dotar a los Consejos Regionales de Desarrollo y los Consejos Municipales de Desarrollo, de los instrumentos técnico-administrativos que les permitan desarrollar su gestión administrativa.

Como otros Institutos hermanos, el INAP de Guatemala cuenta con programas docentes de capacitación y formación. Por cuanto a los primeros, capacita por medio del Curso de Formulación, Evaluación, Ejecución y Administración de Proyectos, con una duración de 40 horas cada dos meses, y otorga una

¹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública*, pp. 27-29.

constancia de participación. De duración lectiva similar son los cursos referidos a Presupuesto Público y Desarrollo de Recursos Humanos, en tanto que el programa de Gerencia Pública tiene una longitud cronológica de 120 horas.

En Guatemala destacan dos cursos de posgrado: Maestría en Administración Pública, con una duración de dos años, que brinda el grado de Maestro. De configuración similar es la Maestría en Planificación de Asentamientos Humanos.

El INAP publica el *Boletín Informativo del INAP*, y la *Serie Administración Pública y Sociedad*, además de libros y documentos de apoyo a sus cursos. Cuenta con un centro de documentación y una biblioteca.

Formación de servidores públicos

La Maestría en Administración Pública se encuentra en su quinto programa, aunque sus antecedentes se remontan a 12 años atrás. Su versión actual se ha alimentado de varios trabajos de evaluación, que se incorporaron en su currículo.² El Quinto Programa de Administración Pública fue impartido con la colaboración de la Universidad Nacional de San Carlos, institución que ofrece el grado académico. Al mismo tiempo, este programa corresponde al propósito del INAP con respecto a su misión de formar a los servidores públicos del país, aunque ciertamente este deber no es facilitado por la real ausencia de la carrera administrativa.³

En efecto, el INAP debe definir *Policies* y realizar acciones relativas al desarrollo del servicio público, especialmente a través de la formación y la capacitación, y toca a la Maestría ejercitar precisamente la labor formadora de servidores públicos. Sin embargo, la Ley correspondiente no favorece la misión del INAP ni el objeto de la Maestría, porque no se refiere estrictamente al servicio civil ni comprende a la carrera administrativa.⁴ Esta especial circunstancia determina el carácter de la Maestría y el desperdicio de sus egresados.⁵

² El objeto de las evaluaciones fue el cuarto programa de Maestría en Administración Pública (Guatemala, INAP. 1988-1989. 9 p.). Además de una reunión en La Antigua, el currículo fue analizado a través de la "Propuesta para la Reordenación Curricular del Programa de Maestría en Administración Pública" (Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 1990), elaborada por Raúl Zepeda López y Byron Rabé Bedón.

³ "Quinto Programa de Maestría en Administración Pública". Instituto Nacional de Administración Pública, Guatemala, 1991, 11 pp.

⁴ "Ley del Servicio Civil". Guatemala, 1985, 32 pp.

⁵ "Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública". Guatemala, 1980, 33 pp.

La Maestría tiene un carácter formativo, pero la exposición de su objeto no se refiere a formación, sino a la actualización teórica y técnica en administración pública. El ofrecimiento del grado de Maestro en Administración Pública está precedido por la acreditación del plan de estudios. El valor otorgado a cada asignatura es de dos o tres créditos, salvo la tesis, que es de nueve. Por ejemplo, la materia administración pública tiene un valor de dos créditos, en tanto que planeación para el desarrollo tres, y ambas cuentan con un número idéntico de horas de clase totales.

El propedéutico es parte del currícula de la Maestría y tiene valor en créditos. Es recomendable su segregación del mencionado currícula, definirlo como pre-requisito y hacerlo fungir como sistema de homogeneización y nivelación de conocimientos y capacidades de estudio para cursantes de profesiones diversas. Por cuanto a contenidos, estos debieran incluir cursos introductorios sobre matemáticas elementales, microcomputación, ciencias sociales y técnicas de investigación documental.

Por otra parte, la secuencia y la seriación de las materias del plan de estudios no siempre es adecuada. Hay dos cursos de análisis político que están separados por un semestre, rompiéndose la secuencia cronológica. Es aconsejable que se impartan en trimestres contiguos, especialmente en los primeros. La asignatura de administración pública está situada en el trimestre 3º, cuando por su valor introductorio y su papel inductivo al desempeño profesional sería mayor en el 1º.

En algunas de las materias que integran el *pensum* no existe relación de consecuencia entre título y contenido; por ejemplo: el temario de análisis político corresponde al de un curso de ciencia política; y el de teoría de la organización a administración de negocios, cuando debiera referirse a organizaciones comparadas. Sobre estas materias y otras más, es deseable ajustar el título al temario, o el temario al título según objeto de la Maestría y el perfil profesional del Maestro en Administración Pública.

El régimen cronológico trimestral tiene, en nuestra opinión, una menor eficiencia curricular que el semestral, además de dar pie a una proliferación de materias y contenidos que pueden sesgar el perfil profesional, a pesar que esté debidamente definido. Esto ocurre en la Maestría del INAP de Guatemala. En la medida en que exista menor extensión cronológica de los cursos ella reditúa en mayor tiempo de cátedra disponible, éste es llenado no con más contenidos sobre un número reducido de temas, sino con temas diversos. El resultado es que el currícula tiene demasiadas materias y sus temas son muy

diferentes, de modo que los contenidos preponderantes en él forman la disyuntiva entre administración pública y profesionalización en organizaciones. Sería conveniente que se precisara el currícula en función del perfil profesional del Maestro en Administración Pública y que, sobre su base, se identifiquen y determinen los contenidos curriculares necesarios para llevar su objeto, de modo que los cursos que estén integrados con dichos contenidos sean programados y secuenciados adecuadamente. De esta manera, el número y calidad de las materias será el debido.

La Maestría opera dentro de una paradoja, porque tratándose de un programa de formación desenvuelto por una Escuela profesional de servicio público, sus egresados no se insertan en una carrera administrativa. Quizá esta condición estimuló que el currícula actual tenga una carga muy considerable en labores de investigación, pero con el añadido de que esta carga no tiene paralelo alguno en otros programas de maestría en Iberoamérica por cuanto a su cuantía. Su diseño, pues, obedece a un proyecto de formación de académicos, no de servidores públicos. Cada uno de los cinco trimestres contiene cursos y talleres de investigación, que comienzan con una materia sobre epistemología de la investigación científica y culminan con la tesis de grado. Convendría que los trabajos de investigación se restringieran a dos cursos, suficientes para preparar en el desarrollo de investigaciones aplicadas y conocer el valor del trabajo científico —y dar criticidad y creatividad, y valorar a la investigación misma como un procedimiento aplicado a la solución de los problemas de la administración pública del país—. Así, en lugar de exigir a los alumnos presentar una tesis con todos los requisitos de la investigación científica, sólo exigibles en el doctorado dentro de las universidades, se les solicitaría un informe sobre la solución hecha o propuesta sobre los problemas.

Quizá por la misma causa, tampoco el currícula comprende actividades aplicadas que la vinculen al sector público y la acerquen a la realidad administrativa. Al respecto, es aconsejable que algunas asignaturas se conviertan en talleres y prácticas profesionales, y se instituya una pasantía trimestral en el sector público.

Esta Maestría es una institución antigua, y sin duda uno de los orgullos del INAP. De ella han egresado muchos alumnos que debieran, como es recomendable, formar una Fundación que la ayude en su desenvolvimiento. La fundación facilitaría la extensión académica del INAP, estimularía la educación continua de sus miembros y acercaría recursos al posgrado para fortalecerlo. La versión de tiempo completo está subsidiada con becas que el propio INAP

concede, pero parece que en adelante esto será más difícil. Una solución es, como se comentó, compartir la provisión de becas tocando una parte a esta fundación.

Recomendaciones como éstas se fraguaron en un seminario continuo y fueron acordadas por el Comité Académico de la Maestría, y asumidas institucionalmente, lo cual les añade el valor del compromiso formal.

Nicaragua: el Instituto Nacional de Administración Pública

El Instituto Nacional de Administración Pública de Nicaragua tiene como responsabilidad fundamental la formación del servicio público del país, además de que asesora en la hechura e implementación de *Policies* estatales; y orienta y regula el desarrollo de la administración pública nicaragüense.⁶ Publica el boletín *Carta Abierta*, y ofrece servicios de biblioteca y documentación.

El INAP ha estado especialmente interesado en fortalecer sus programas de posgrado y crear una Maestría en Administración Pública. Los antecedentes se remontan a un programa que viene impartándose desde 1989, como un curso de especialización. Este curso obedece a uno de los propósitos que dieron vida al INAP, creado por la Junta de Reconstrucción Nacional en octubre de 1979, pues le correspondió formar a los servidores públicos nicaragüenses, orientar y vigilar el desarrollo de la administración pública y efectuar investigación científica para su mejoramiento.⁷

En su primera versión, el objeto del programa era preparar a los servidores públicos por medio de sus cursos, seminarios y conferencias, con un criterio de integridad, a pesar de haber sido diseñado como una especialidad. En esencia, era un paso hacia la profesionalización de los funcionarios del país. Con el objeto de transformarlo en Maestría, en el año de 1989 se solicitó al CLAD su colaboración para adelantar en el proyecto. El informe derivado de la misión marcó líneas sapientes de configuración curricular, que muy brevemente expuestas recomendaban lo siguiente: fundamentación en el modo como se construye el conocimiento científico, que distingue al pregrado y el posgra-

⁶ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública*. Dos vols., vol. I, Caracas, 1990, p. 76.

⁷ "Curso de Especialización en Administración Pública". Instituto Nicaragüense de Administración Pública. Managua, Nicaragua, 1989, 29 pp., más anexos.

do; formación de un especialista en las características propias del sector público; orientar la función del administrador público dentro del proceso político; e inducir el trabajo escolar en hábitos de cooperación para los futuros desempeños gerenciales.⁸

El programa actual del curso sigue básicamente las líneas del anterior, pero solamente recoge algunas de las recomendaciones del CLAD.⁹ El diseño exige que los cursantes sean servidores públicos activos con grado universitario. Su currícula tiene una configuración complicada que provoca cierta confusión, pues está integrado por fases y bloques que no tienen una indicación cronológica clara que señale tiempo y secuencia, como convendría en un plan de estudios.

La primera fase da comienzo con un propedéutico orientado a la dotación de herramientas para la comunicación oral y escrita, y el lenguaje computarizado y matemático. En realidad, no constituye propiamente un propedéutico porque no introduce completamente al campo de estudio ni a la profesión a desempeñar, ni al objeto del curso mismo, de modo que es aconsejable que, además de las asignaturas que lo forman, se enseñen contenidos de sociología, ciencia política y elementos de administración pública. De este modo, el propedéutico serviría para homogeneizar y nivelar conocimientos para una variedad de profesionales, y para los propósitos arriba anotados. Asimismo, debiera segregarse del currícula del curso y rediseñarse sin valor en créditos.

El bloque básico general, que sigue al propedéutico, tiene actualmente la función que corresponde a éste, es decir, nivelar la información científica de los cursantes. Es aconsejable que esta función pase al propedéutico, como lo adelantamos, y que dentro de su seno se impartan los conocimientos básicos relativos a la administración pública, además de aquellos relativos a la metodología de las ciencias sociales. Esta última serviría de puente entre la materia relativa a las técnicas de lectura y redacción, y otra siguiente destinada a la investigación aplicada a la administración pública. Más concretamente, convendría que se añadieran contenidos sobre teoría de la administración pública y política económica.

⁸ Monsalve, Tulio, "Informe final de la consultoría sobre evaluación del currículum del Posgrado en Administración Pública dictado por el INAP de Nicaragua". Managua, Nicaragua, junio de 1989, 17 pp.

⁹ "Segundo Curso de Posgrado en Administración Pública". Instituto Nicaragüense de Administración Pública, Managua, 1991, 13 pp.

Sigue el bloque profesional, que hoy en día se destina a la formación del servidor público, pero cuyo contenido de cuatro materias está dominado por tres asignaturas destinadas al estudio de las organizaciones, es decir, no profesionaliza al administrador público ni tampoco al especialista en organizaciones. Es recomendable que se opte explícitamente por administración pública o estudio de las organizaciones; si la elección fuera la primera, se debe ceñir el currículo a un curso sobre organizaciones y añadir otros contenidos relevantes, como el de Políticas públicas, programación y dirección gerencial; de optarse por el segundo, convendría reconsiderar de fondo todo el pensum hacia el estudio de las organizaciones.

El plan de estudios culmina con el bloque de especialización, cuyo carácter aplicado se destina a la capacitación en técnicas administrativas. El contenido, sin embargo, no tiene un carácter tecnológico, sino de gestión administrativa. En este sentido, convendría perfilar estos contenidos con temas tales como la contabilidad gubernamental, técnicas de negociación, métodos de gestión pública y administración de personal.

Además, sería aconsejable añadir contenidos referentes a la sociedad nicaragüense, a partir de los cambios en el orden mundial y en particular en Iberoamérica. Asimismo, sería conveniente simplificar la configuración del currículo del curso si se convierte en Maestría, desplegando un plan de estudios de exposición cronológica trimestral, como está ahora, o semestral, como conviene que estuviera. De optarse por el régimen cronológico semestral, convendría limitar cada semestre a cinco seminarios y cada uno de éstos impartirse entre 50 y 55 horas totales. El monto de horas semanales podría ser de cuatro. La noción de bloques como fases sucesivas de formación administrativa, puede conservarse en el objeto de la Maestría, pero no como secuencia temática del currículo.

El *pensum* actual evidencia la falta de actividades aplicadas, de modo que sería útil que el INAP, como escuela profesional de servicio público, convenga con el sector público en la implantación de pasantías semestrales en oficinas cuyo carácter de ejemplaridad de labores sirva a efectos de introducir a los alumnos en las realidades futuras en que se desempeñarán.

Hace algunos años existía la idea de explorar la posibilidad de ensamblar curricularmente el proyecto de Maestría en Administración Pública y el Programa de Administración Funcional (PAF); e incluso, estudiar la posibilidad de que la Maestría se fundará en el PAF como parte inicial de su plan de

estudios.¹⁰ Su objeto sería la formación de gerentes privados y servidores públicos, a través del mismo plan de estudios. Esta finalidad, de suyo y por principio de difícil realización, se observa en el perfil de los futuros usuarios porque al tiempo que tácitamente se anuncia que no se les exigen títulos profesionales específicos, se dice que tienen particular relevancia los graduados en ingeniería, contabilidad y ciencias del comportamiento. Al mismo tiempo que ofrece una formación interdisciplinaria, ciñe su currícula a la administración de negocios, y omite la enseñanza de las ciencias sociales y soslaya toda referencia a la administración pública. En sus contenidos, entre los cuales menudea la producción, banca, finanzas de empresa, costos, productividad y contabilidad, no se encuentran referencias temáticas que permitieran alguna línea en común con la formación de servidores públicos.

Por lo anterior, es recomendable diseñar a la Maestría a partir del Curso de Administración Pública, y dejar separado al PAF para posiblemente levantar sobre su currícula una especialización en administración bancaria y financiera, cuyos contenidos son preferentes en él. La respuesta, tal como lo observaremos, fue el desarrollo de un programa de posgrado en gerencia pública.

El INAP está íntimamente involucrado en las medidas de transformación en Nicaragua: la Política de Desarrollo de Mediano Plazo del Gobierno de Nicaragua está empeñada en la realización del *Programa de Reforma y Modernización del Sector Público*, cuya base es una vigorosa actividad académica.¹¹ El Programa tiene cuatro vertientes: reestructuración institucional; servicio civil; tecnología de la información; y gestión financiera, administrativa y de auditoría.

Dentro del programa toca al INAP capacitar y coordinar la capacitación derivada del proceso de Reforma Institucional, a cargo del Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública (CERAP). La operación, sin embargo, está a cargo de la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (UCRESEP).

Dentro del Programa, cuya implementación abarca el periodo 1995-1999, el INAP capacitará funcionarios públicos de 20 instituciones que son concebidas como el núcleo central de la reforma, facilitando el acceso al conocimiento aplicable a la realidad de la administración pública nicaragüense. Esta misión

¹⁰ "Programa Internacional de Posgrado en Administración Funcional (PAF)". Instituto Centroamericano de Administración de Empresas. Managua, Nicaragua, sin año.

¹¹ Instituto Nacional de Administración Pública. *Actuación y Perspectivas*. Managua, sin año.

la encarará a través del proyecto de la Maestría en Gerencia Pública, cuyo objetivo es “desarrollar personal de alto nivel que maneje y genere nuevos conocimientos y técnicas de gestión pública en el marco de la competencia, responsabilidad, ética y calidad en el ejercicio de sus funciones”.¹² Su currícula, que está integrado por tres “menciones”: Políticas Públicas, Finanzas Públicas y Sistemas de Información, se encaminará a fortalecer a la gerencia media nicaragüense para que ésta tome decisiones y responda con profesionalismo a los problemas que debe resolver. El programa tiene una longitud de seis trimestres y está orientado a mejorar la capacidad administrativa de sus participantes, con referencia al nuevo papel que el Estado debe desempeñar en el desarrollo político, económico y social del país.

La Maestría en Gerencia Pública se realizará con el apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN) y la Fundación Getulio Vargas de Brasil, y una vez impartida, servirá para crear las condiciones de formación del Cuerpo Gerencial y Técnico del Estado, y la institucionalización de la carrera administrativa.

El INAP ha desarrollado, igualmente, el proyecto de Programa de Alta Gerencia para Ejecutivos del Sector Público, cuyo objetivo es actualizar a los altos funcionarios públicos en los métodos y técnicas de dirección, para enfrentar los cambios ocasionados por la reforma del Estado nicaragüense. El Programa se ofrecerá a través de cursos o módulos de formación en áreas específicas que favorezcan el desarrollo de una administración pública dinámica, adecuada a los cambios de la actualidad.

La carrera administrativa, y la formación de posgrado para nutrirla de profesionales, son dos proyectos altamente prioritarios para Nicaragua.

¹² *Ibid.*