

# PROGRAMAS DE CAPACITACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA

LIDIA CAMARENA ADAME  
NELSON MELLO E. SOUZA

## INTRODUCCION:

Continuando con el planteamiento ideológico político que iniciáramos en Bogotá en el Primer Seminario Latinoamericano de Administración Pública y en Río de Janeiro en la primera parte de este seminario; nos referimos en esta oportunidad a la capacitación inscrita en el marco conceptual de la reforma administrativa.

Partimos también del examen de las diversas experiencias de reforma administrativa presentadas en la primera parte del seminario, estudio que ha relevado los notables esfuerzos que, muchas veces, basados en recursos no muy abundantes, han generado resultados significativos.

Esto nos lleva a insistir en el encuadre político del proceso de reforma administrativa y en la inserción de la capacitación en el marco de la reforma, como un proceso orientado en suma, a la cabal toma de conciencia del papel determinante que el servidor público juega en el desarrollo integral del país.

El presente trabajo se preocupará de uno de los aspectos más serios para el autosostenimiento del esfuerzo reformista; la capacitación de los administradores públicos, y estará dividido en tres partes:

En la primera abordaremos los antecedentes históricos y sociales del proceso; la segunda parte del trabajo será dedicada a diseñar un marco de referencias concretas de lo que constituye nuestra posición en torno a la capacitación para la reforma administrativa y en la úl-

tima parte del trabajo examinaremos dos casos concretos de intentos ya en proceso de implantación de un sistema de capacitación en administración pública:

La Escuela Interamericana de Administración Pública: (EIAP) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) con la descripción de estos dos casos de planificación curricular buscamos examinar cómo sería posible encontrar un camino práctico para enfrentar el problema de la capacitación.

Es así nuestro deseo por intermedio del presente documento invitar a que los administradores públicos de latinoamérica se aúnen a nuestra reflexión acerca de los objetivos de la capacitación para la reforma administrativa y de la congruencia de éstos con los programas políticos, porque somos conscientes de que la capacitación del elemento humano de la administración pública adquiere un verdadero sentido de propósito al estar referida al proceso de reforma administrativa y de que uno de los principales medios del proceso de reforma es la concientización del administrador público.

Por ello postulamos que los programas de capacitación deben estructurarse teniendo presente que es condición indispensable para que el estado pueda cumplir con sus fines de promotor y director del desarrollo integral del país, el contar no solamente con la colaboración de los trabajadores a su servicio, sino con su participación activa que va más allá del trabajo eficiente, esto es, que requiere del compromiso político para alcanzar las metas de justicia social que se propone en última instancia la reforma administrativa.

En consecuencia, la formación del personal al servicio del estado debe comprender no solamente su perfeccionamiento técnico, sino también su participación cabalmente consciente del papel determinante que como servidor público juega en este proceso.

Así tendremos, en la capacitación para la reforma administrativa un instrumento eficiente y oportuno de la consolidación de los postulados vigentes de justicia social.

## ANTECEDENTES HISTORICO-SOCIALES

Históricamente, la solución del desafío social originado por la necesidad de capacitar mano de obra técnica de alta calificación para enfrentar la implementación adecuada de la reforma administrativa fue casuística y empírica. Si entendemos reforma administrativa en su sentido amplio, casi sociológico, esto es, la consecuencia práctica en

términos de tecnología administrativa de un proceso gradual de evolución de las fuerzas productivas que impone creciente complejidad en su manejo, coordinación, control y dirección ordenada, vemos que la historia del desarrollo moderno es, bajo ciertos aspectos, la historia de la reforma administrativa.

A un nivel de abstracción bastante alto, se puede decir que el desarrollo del siglo XX se basa en la aplicación de técnicas cada vez más sofisticadas de conversión de energía para fines de incremento de la producción.

El dominio sobre las fuentes de energía fue posible como consecuencia de un alto nivel de adelanto de la ciencia pura y de su aplicación práctica, esto es, la tecnología, estimulado por el sistema económico.

Sin teoría previa sobre cómo hacer, en términos de detalle, para montar las empresas industriales, comerciales y bancarias, del nuevo mundo industrial, los empresarios y administradores del siglo pasado fueron solucionando sus problemas por tentativas y errores, ensayos y aciertos, de lo que ha resultado una selección gradual de medidas y procesos, acumulando una experiencia que fue el objeto de una nueva ciencia, la ciencia administrativa.

No es por acaso que los estudios administrativos y organizativos comenzaron a sistematizarse a fines del siglo pasado con el ingeniero Frederick Taylor.

Tampoco es por acaso que la sociedad americana, la más compleja y adelantada sociedad industrial ya a principios del siglo XX, fuera el centro iniciador de estos estudios.

Entre la rutina burocrática del mandarinato chino, cuyas lecciones de precisión registra la historia, la generalidad universalista de las técnicas de entrenamiento inglés y las características propias de la especialización norteamericana en preparar las élites gerenciales mediaba la distancia que separa estructuras cognoscitivas distintas montadas para la solución de problemas diferentes.

En los Estados Unidos, por primera vez en la historia, los problemas de la producción en masa se estaban colocando como un desafío gerencial y como siempre, de la forma como el hombre orienta su contestación al desafío, en la dialéctica Toynbeeana de la vida, depende su propio destino.

La teoría administrativa tiene, en la dinámica del capitalismo, su génesis histórica bien marcada. Su evolución acompaña el sinergismo de los problemas, donde la suma total es más que las partes aisladas que la componen, solicitando la visión racional-comprensiva que sólo

el enfoque teorizante posibilita. Al teorizar el hombre crea las bases de la ciencia. El cientifismo sustituye al casuismo.

Sin embargo, no se debe perder de vista el hilo conductor de todo el proceso: Respuestas prácticas a los problemas organizativos colocados por una nueva y compleja estructura de producción y distribución de la riqueza antes desconocida en la historia de la humanidad.

El capitalismo industrial generaba la ciencia administrativa de la misma forma como impulsaba, aceleraba o estimulaba el aparecimiento de otras ramas de las ciencias.

En el mundo subdesarrollado de hoy la misma secuencia de desafío-respuesta parece colocarse entre nosotros.

Sin embargo, el esquema de solución adoptado históricamente desde los años treinta, cuando los primeros esfuerzos de entrenar y preparar élites de administradores y técnicos capacitados empezó a generar resultados, la óptica dominante no parecía ser ésta.

Los esfuerzos de capacitación realizados a partir de la década de los treinta, hasta los años sesenta, tuvieron una lógica implícita. Algunos estudios ya realizados sobre el tema indican el carácter bastante típico que ha caracterizado estos esfuerzos.

El método inductivo, que se basa en partir de los hechos concretos para unirlos a través de un armazón teórico que los interprete a través del análisis comparativo de sus secuencias, sus orígenes, sus estilos comportamentales y sus principios rectores para de ahí sacar las conclusiones, no parece haber sido el método preferido.

Al contrario, se ha seguido el método deductivo que se basa en la existencia de principios generales de aplicación ya comprobada y a partir de ahí se deducen secuencias ulteriores para situaciones que se estiman similares. Sin embargo, para hacer justicia a los pioneros, no parecía haber muchas alternativas. Su cauce de acción fue demarcado históricamente y los logros, principalmente en la toma de conciencia del fenómeno fueron bastante significativos. Los primeros esfuerzos de enseñanza, la creación de las primeras escuelas, la importación de los primeros expertos y el envío de los primeros técnicos nacionales para estudios de administración en el exterior han cumplido una función social permitiendo que hoy nos sea posible evaluar el esfuerzo y contar con técnicos, escuelas, centros, bibliotecas especializadas, etc., esto es, la infraestructura sin la cual no sería posible enfrentar el problema de la reforma administrativa. Los éxitos entretanto, no deben oscurecer las dificultades e inadecuaciones, pues a partir de su análisis nos es posible, a través de un desarrollo orgánico del saber especia-

lizado, evolucionar para la segunda etapa en la cual ya estamos entrando.

Las dificultades han provenido de la copia crítica de modelos exógenos cuya validez es dudosa por cuanto las características sociológicas que marcan una sociedad en un determinado momento histórico, no son iguales y en la mayoría de los casos ni siquiera similares a las de otras sociedades que viven en diferentes períodos históricos.

Entre el capitalismo industrial norteamericano, ya en la década de los treinta, entrando en la fase de las grandes corporaciones y del gigantismo del estado, de la tecnificación y super-especialización, de la profesionalización de una tecnoestructura que comandaba las decisiones estratégicas de tipo administrativo, y América Latina, sociedad de monoculturas de exportación, de industria incipiente, de base familiar, de un nivel de profesionalización ecléctico, con base en la formación jurídica y contable, había una distancia difícil de mensurar ya que se trataba de una diferencia de calidad y no de cantidad.

Por ello no se pueden proponer los mismos métodos de entrenamiento y capacitación porque se genera lo que se llama "formalismo" en el que bajo la capa de una acción reformista profunda sigue la marcha de la vida creando sus propias adaptaciones empíricas.

Las leyes y decretos de reformas administrativas tuvieron el efecto super-estructural que su propia formulación contenía. Los organigramas de gobierno y los reglamentos procesales cambiaron la forma pero no la sustancia.

La primera etapa del seminario ha dejado claro que los logros en nuestro continente fueron difíciles: se renovaron estructuras jurídicas, se revisaron organigramas y se simplificaron ciertos métodos y rutinas.

Estos no son logros insignificantes. Mucho se ha progresado en los notables esfuerzos realizados por profesionales dedicados para simplificar la tramitación burocrática, aliviar el alcance de control, revisar sistemas y ordenar mejor ciertos procesos de trabajo.

En cambio, los macro-objetivos de la reforma administrativa a nivel continental aún no han sido alcanzados. Dificultades políticas y sociales contribuyeron a frenar y a obstaculizar el impacto reformista.

Sin embargo, en estos últimos años, la aceleración del proceso de desarrollo en América Latina ha creado condiciones más receptivas de las que teníamos hace treinta, veinte o diez años atrás.

Hoy día, en casi todos los países, si no en todos, hay una fiebre intensa de desarrollo político, progreso económico y realización social.

Una perspectiva más optimista se abre ante nosotros para conducir

la reforma administrativa hacia sus buscados objetivos para la vida nacional.

Cabe, por lo tanto, en estas circunstancias intentar en conjunto el esfuerzo de identificar nuestras necesidades a la luz de nuestros problemas políticos, económicos y sociales y buscar nuestras soluciones.

Esto es exactamente lo que se está realizando en América Latina, para ejemplo del mundo sub-desarrollado. En la parte del trabajo en que examinamos las experiencias de la EIAP y del INAP, procuraremos confirmar esta aseveración a través de estudios de casos concretos de planificación de la enseñanza según modelos autónomos y novedosos.

## CAPACITACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA

En la primera parte del seminario se ha podido verificar las variadas dimensiones dentro de las cuales se ha confrontado el problema de la reforma administrativa en países de la región.

En esta ocasión abordamos el tema de la capacitación considerando que es un problema más profundo de lo que parece a primera vista y merece un tratamiento por separado y en detalle.

### LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO ESQUEMA CONCEPTUAL Y MARCO REAL DE LA CAPACITACIÓN

Conceptuamos a la reforma administrativa como un proceso permanente y dinámico de transformación de actitudes, procesos, sistemas y estructuras administrativas que se inscribe en el marco político, económico y social de un país y que constituye medio indispensable para incrementar la eficacia y la eficiencia del sector público en la búsqueda de un mejor cumplimiento de todos los fines que persigue el estado, tanto de aquéllos que le son consustanciales como de los que la coyuntura política le vaya demandando.

Esta noción de reforma administrativa resulta un necesario esquema conceptual que nos permitirá enseñar un sistema de capacitación capaz de complementar desde el punto de vista operativo las necesidades de capacitación de los funcionarios públicos para que ellos sean verdaderos agentes de la reforma administrativa y, quienes a través de nuevos conocimientos y habilidades y mejores actitudes desempeñen sus cargos públicos con una auténtica mística al servicio del país.

En la actualidad el estado asume funciones cada vez más amplias y complejas e interviene en los diferentes ámbitos de la vida económico-

social del país. Esto da por resultado nuevas responsabilidades y para cumplir con ellas requiere no sólo contar con un nuevo aparato administrativo, sino que éste además sea adecuado, productivo y eficaz.

En este sentido, el aumento en la extensión, tamaño y complejidad en las actividades gubernamentales, así como la necesidad de hacer el uso más efectivo de los recursos disponibles, hacen deseable el adiestramiento de funcionarios a efecto de capacitarlos para la solución de los problemas de funcionamiento y adecuación del aparato administrativo y para el correcto desempeño de funciones resultantes del nuevo papel dinámico del estado.

Por otro lado, frente a un medio social y político que presiona, en condiciones crecientes de organización, participación, toma de conciencia y capacidad de articular demandas y, en el marco de un estado que ha pasado a ser el motor fundamental del proceso de desarrollo, así como importante administrador de bienes y servicios, la capacitación para la reforma administrativa debe orientarse a la formación de cuadros directivos con gran poder de anticipación para acelerar las soluciones frente a la velocidad de la demanda que tiene el mundo presente.

Estas circunstancias exigen pués, más acción, más espíritu, más compenetración, más identificación del funcionario con la propia sociedad, y esto, a su vez, supone que el funcionario público adopte una posición frente al estado mismo y a la sociedad que sirve, se proyecte en toda la dimensión de la problemática de la nación, estudie dichos problemas y participe en la solución de los mismos.

Consideramos pués, a la reforma administrativa vinculada con la problemática nacional y mediante ese proceso buscamos convertir a la administración pública en el contexto dentro del cual se ejecuten cabalmente las políticas y los planes públicos de manera permanente y racional. Por ello postulamos que la capacitación sólo tendrá posibilidades de realización de los objetivos que le toca cumplir en el proceso de reforma administrativa, si se le vincula íntimamente con el contexto político, económico y social en que habrá de inscribirse.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto y, frente a la creencia de algunos de que es más fácil y útil transplantar formas aplicadas y modelos, postulamos la necesidad de despertar la iniciativa y de adquirir conocimientos, aptitudes y actitudes en función de la propia realidad política, económica y social. Sin que esto suponga negar la necesidad de tomar lo indudablemente positivo de las experiencias extranjeras y aplicarlas críticamente a la realidad de cada uno de nuestros países.

Un panorama como el descrito señala como necesaria la relación y estrecha vinculación de las metas y exigencias así como de las técnicas de capacitación con el contexto socio-político que informa a esta última, porque no concebimos al servidor público como un autómata. Es indudable que se requiere de su emoción social y su sensibilidad política para que el estado obtenga de sus estructuras administrativas la máxima eficiencia. En consecuencia, la formación del personal al servicio del estado, debe comprender no solamente su perfeccionamiento técnico, sino la información que requiere como ciudadano y como actor importante de las políticas en las que participa, es decir la cabal toma de conciencia del papel determinante que el servidor público juega en el desarrollo integral del país.

Definida así la perspectiva, la capacitación deviene en acción inserta en el proceso de reforma administrativa y, por ende, encuadrada en la problemática nacional.

#### LO QUE ENTENDEMOS POR CAPACITACIÓN

Conceptuamos la capacitación del elemento humano de la administración pública como el proceso consciente y deliberado que procura medios para que tenga lugar el aprendizaje de conocimientos y habilidades y la formación de mejores actitudes y de una motivación para servir al país en el ejercicio de la función pública y, con ello, garantizar las acciones de reforma.

La capacitación es pues, un instrumento. Es el medio que conecta el trabajo de los administradores al logro de los objetivos de la reforma.

Por ello, la capacitación, como la reforma, es un proceso. Sus énfasis, contenidos, estilos y propósitos dependen de las necesidades del estado en materia política.

Concibiendo a la capacitación como medio para el logro de los objetivos de la reforma, resulta importante examinar sus nexos con algunos aspectos esenciales de este fin: la reforma administrativa.

No será nuestro propósito examinar las diversas alternativas en términos de estrategia de reforma sino tratar a la capacitación en términos de variable dependiente por ser un instrumento de reforma. Todo esto porque somos conscientes de que la capacitación del elemento humano de la administración pública adquiere un verdadero sentido de propósito al estar referida al proceso de reforma administrativa. Así concebida resulta fácil definir una perspectiva orientadora y las bases necesarias para que la capacitación en administración se concrete en

un compromiso de los funcionarios con los programas de reforma que se llevan a cabo en cada sector.

Consideramos que la estrategia reformista es condicionada por el tipo de programa político a enfrentar por el estado y que por tanto, la capacitación para la reforma administrativa debe abocarse a los problemas que debe contribuir a resolver en función de las necesidades del estado. Por ello, compartimos la idea de que la capacitación constituye un componente cualitativo de los recursos humanos del que va a depender en alto grado la productividad y la eficiencia en el trabajo administrativo, así como la mística en el servicio.

De ahí mismo se colige la conveniencia de incluir en la estructura curricular reuniones que se orienten a dar a los líderes de este proceso una idea clara de las tesis políticas y del contexto económico y social en que operan. Porque uno de los principales medios del proceso de reforma es la concientización del administrador público. Ello supone un compromiso político con las metas de los gobiernos. Si no hay compromiso político no puede haber identificación con los objetivos, lo cual no significa pretender unificar los criterios del administrador hacia una ideología determinada, ya que postulamos la necesidad de la participación, la pluralidad, la oposición y el debate político.

Asimismo consideramos que para transformar el aparato administrativo, frío y racionalista se requiere que el administrador se sienta participe del proceso de transformación de la sociedad, dejando a un lado su mentalidad tradicional, que conjugue la acción política y el trabajo administrativo y que añada a su formación técnica una concientización política.

Por ello, los programas de capacitación deben estructurarse teniendo presente que es condición indispensable para que el estado pueda cumplir con sus fines de promotor y director del desarrollo integral del país, el contar no solamente con la colaboración de los trabajadores a su servicio, sino con su participación activa que va más allá del trabajo eficiente, esto es, que requiere del compromiso político para alcanzar las metas de justicia social que se propone una administración eficiente.

Es indudable que el servidor público requiere de su emoción social y su sensibilidad política para que el estado obtenga de sus estructuras administrativas la máxima eficiencia. En consecuencia, la formación del personal al servicio del estado, debe comprender no solamente su perfeccionamiento técnico, sino la información que requiere como ciudadano y como actor importante de las políticas en las que participa. Politización implica conciencia también de los derechos que se ejercen,

la capacitación en suma, deberá orientarse pues, a la cabal toma de conciencia del papel determinante que el servidor público juega en el desarrollo integral del país.

Sólo así entendemos a la capacitación para la reforma administrativa como instrumento eficiente y oportuno de la consolidación de los postulados vigentes de justicia social.

#### LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN Y EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Hemos visto en trazos muy breves, algunas demarcaciones técnicas acerca de esta temática. De la misma manera buscamos ofrecer un cuadro sintético de las necesidades y características de los programas de capacitación. Por supuesto que, siendo nuestro objetivo en este trabajo el examinar el problema del entrenamiento y capacitación en administración pública como medio, quizá el más importante, para el logro de los objetivos de la reforma, no fuimos exhaustivos ni detallistas en la parte inicial. Indicamos marcos generales con el fin de subrayar la importancia de conectar la capacitación con las necesidades del estado y los problemas que la coyuntura política vaya presentando.

Este punto fue abordado con miras a levantar una cuestión que nos preocupa de manera muy especial: La necesaria sincronía entre los esfuerzos de reforma y los de capacitación, lo que, en parte, es la razón fundamental para la elaboración de este trabajo.

Sobre el particular debemos aclarar que, si bien, a efectos de capacitación, la formación profesional en administración pública impartida en las universidades y otros centros superiores de enseñanza, va creciendo tanto en calidad como en número, por tratarse en esta oportunidad de programas de capacitación inscritos en el contexto de la reforma administrativa, nos referiremos específicamente a los programas de capacitación para funcionarios públicos en servicio.

Cabe expresar nuestra definida posición sobre el particular en el sentido de que estos programas de capacitación, si bien no deben escatimar calidad y deben desarrollarse en el nivel formativo académico-práctico que la reforma administrativa exige, de ningún modo deben asumir las funciones que competen a las universidades y otros centros de educación superior en lo que se refiere a la expedición de títulos y grados académicos, característica ésta que —de existir— atentaría contra los objetivos fundamentales de la capacitación por

cuanto la alejaría de su característica de funcionalidad —en lo inmediato— a la reforma administrativa.

Esto es, que los programas de capacitación deben tender a ser de corta duración. De lo contrario se constituyen en otros cursos superiores que, por ser de formación profesional, no se conectan con los problemas de la reforma que son problemas prácticos, emergentes y cambiantes que piden profesionales entrenados de manera rápida en el campo de la administración pública.

En la parte que sigue, de manera más breve intentaremos una hipótesis de trabajo que puede colaborar para el tratamiento del asunto. El objetivo de este trabajo es levantar el punto para debates sin pretender ser dogmático o imperativo en las soluciones presentadas.

Por el contrario, sabemos y lo sabemos muy bien, que este tema necesita la colaboración y el intercambio de experiencias diversificadas. Nuestro objetivo es proponer el problema para el debate común.

Si las escuelas ofrecen al mercado de trabajo jóvenes profesionales que tardan años de estudio para llegar al punto de servir y los cursos que impartimos son de carácter general y los orientamos a la formación y no a la capacitación la utilidad para los programas de reforma administrativa que son emergentes y muy concretos resultaría mínima.

Ahora bien, desde el punto de vista del análisis de la situación en términos de división del trabajo social y de diferenciación en la gama de funciones distintas que se deben cumplir postulamos la necesidad de delimitar los campos de ambas acciones educativas: Por un lado la universidad y otros centros de educación superior encargados de formar profesionales en administración y de otorgar títulos y grados académicos, y por otro, las escuelas e institutos orientados específicamente a la capacitación de administradores públicos que van a enfrentar los desafíos de la reforma.

Es que los retos de la reforma administrativa, como un imperativo impostergable del desarrollo, tienen que ser enfrentados de manera rápida y adecuada. Por ello proponemos cursos de corta duración y cuya estructura curricular permita preparar a los administradores públicos. Con ello se dejaría a las universidades y otros centros de formación profesional el otorgamiento de títulos y grados y la preparación de los futuros maestros y generalistas mientras que a los centros de capacitación, institutos especializados y programas especiales cabría la función de capacitar administradores públicos para atender a la demanda de las reformas sectoriales o globales.

La base de nuestra preocupación radica en el deseo de definir cla-

ramente el que hacer y el cómo enfrentar el problema de la capacitación para evitar correr el riesgo de poner en peligro los macro-objetivos de la reforma administrativa por falta de personal calificado para conducir su implementación.

Porque la primera etapa del seminario ha dejado claro que los logros fueron difíciles y que los macro-objetivos de la reforma administrativa, a nivel continental no pudieron ser alcanzados en la mayoría de los países. Y esto nos lleva a preguntarnos hasta qué punto la capacitación conjuntamente con —otros problemas— y sus productos no ayudaron a frenar y a obstaculizar el impacto reformista.

Un cambio en esta situación podría producirse solo mediante la politización, permitásenos llamarle así, de la “burocracia” que implica conciencia del papel que está jugando como miembro del estado, es decir, conciencia de su función en un proceso de reorientación social.

#### PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA CAPACITACIÓN

¿Cuáles serían, entonces, los principios básicos orientadores de un programa de capacitación para los administradores de alto nivel que tendrán el encargo de comandar aspectos importantes del proceso reformista?

Muchos de ellos están en el fondo de las proyecciones hechas para la planificación curricular de la EIAP y del INAP.

El esquema adoptado de capacitación, principalmente para los ejecutivos de más alto nivel en la escala jerárquica, pero diríamos que para los administradores jerárquicamente más modestos, igualmente, se basa en principios que buscan primero la formación de una conciencia política y luego la capacitación para el desempeño de cargos administrativos específicos, V. GR. administradores públicos de puertos, aeropuertos y aduanas. De la combinación óptima de estos dos componentes parece depender el éxito del programa. Basar el esquema en la especialización pura parece inadecuado. La especialización pura limita la perspectiva del análisis para dispersar, como método implícito, los hechos que deben ser unificados en un conjunto lógico antes de que nos sea posible intentar algún tipo de explicación racional de un determinado fenómeno o comportamiento. Por otro lado, la tendencia generalista no parece contener soluciones prácticas.

Si esta assertiva puede ser válida para orientar el programa de capacitación de los ejecutivos de nivel alto y medio, en términos de instituciones aisladas quizás sea válida todavía para orientar la capacitación de los encargados de conducir el proceso reformista, de

concebirllo, de armar su estrategia, de producirlo y, finalmente, de concretar las políticas de capacitación.

Es que la capacitación del elemento humano de la administración pública —con una evidente intencionalidad de motivación estará orientada a preparar al personal de la administración pública no sólo para el cumplimiento cabal de las funciones que le corresponden, por medio de la transferencia de conocimientos y del desarrollo de aptitudes, sino también y, en buena parte para que el funcionario público—partiendo del conocimiento reflexivo y crítico de la reforma administrativa y de la problemática conexa —asuma el compromiso libre de concretar con su actuación eficiente en la función pública, una mística del servicio al proceso de reforma administrativa y, por ende, al país.

## PRINCIPIOS NORMATIVOS

Es posible que con los estudios de estos dos casos se ejemplifique de modo más elocuente la gama de problemas enfrentados en el esfuerzo de capacitación para la reforma y se contribuya a la mejor comprensión del tema, a través de un esfuerzo introductorio de síntesis.

En los dos casos será posible verificar una tendencia común: La experiencia de los dos centros indica: 1.—Una inclinación histórica hacia la sustantivación de los programas de entrenamiento; y 2.—Una preocupación en concentrar esfuerzos de modo de generar masa crítica capaz de actuar de inmediato, a partir de posiciones claves, en la marcha del proceso de reforma.

“Sustantivación” y “masa crítica” podrían ser los dos conceptos clave alrededor de los cuales parece estar asentándose las bases de una nueva concepción de entrenamiento. Serían dos principios normativos.

¿Qué se entiende por “sustantivación” y qué se entiende por “masa crítica”?

De modo sintético sería posible definir sustantivación como el esfuerzo de capacitación a través del cual se busca la homogeneización de los grupos a ser capacitados según las áreas sustantivas en que trabajan, asimismo, se dictan cursos de capacitación para ejecutivos o administradores de bancos de desarrollo, o de aduanas, o de puertos, o de universidades, etc., aplicando los adelantos más modernos tanto de las técnicas administrativas y de organización como de los principios generales de la teoría administrativa de modo de orientarlos para la utilización práctica en el sector en referencia, utilizando los problemas prácticos del sector como paradigma. La idea directriz es

que la problemática básica varía de sector a sector, los desafíos prácticos son específicos de cada uno y no es raro que la propia legislación ordenativa sea igualmente disimilares. Los programas de capacitación así estructurados parecen ganar una consistencia distinta y una operatividad más efectiva y de hecho varían de sector a sector y de curso a curso.

El concepto de “masa crítica” sería basado en la comprensión, por un lado, de que no se pueden vencer las resistencias a la reforma sin un cambio de aptitud. Este cambio de aptitud no puede, por otra parte, ser conducido por elementos aislados que van a enfrentar los grupos consolidados y las rutinas establecidas de modo autónomo. Es necesario producir un número significativo de profesionales capacitados de modo que se apoyen recíprocamente en las duras peleas de implementación de las reformas. De ahí sigue que parece imperativo dos tipos de agregación: 1.—En cuanto al sector sustutivo en que van a actuar; 2.—En cuanto al nivel en que se ubican en la escala decisoria.

El primer criterio de agregación ha conducido, en la práctica, a la sustantivación de la “clientela” (si nos permiten usar este anglicismo) buscando la composición homogénea de los participantes en programas de entrenamiento y capacitación de acuerdo a las grandes áreas en que se sustantiviza su acción profesional; el segundo criterio de agregación se relaciona con el problema del nivel. Si hay por lo menos tres niveles distintos (el superior, el intermedio y el básico) en la escala de la jerarquía y división funcional, hay que componer los grupos de acuerdo a ellos. En el nivel superior deben predominar la discusión de técnicas de liderazgo, motivación y coordinación; visión general de los problemas económicos y sociales del sector; de sistemas de información; de planificación, previsión y control. Para el sector intermedio los énfasis cambian una vez que los participantes son responsables por la ejecución de funciones específicas tales como administración de servicios de personal, presupuesto, contaduría, almacenaje, transporte, comunicaciones, mercados, ventas, asesoría de métodos y sistemas de trabajo, etc., y los programas deben ser elaborados de acuerdo al trabajo que ejecutan. En el nivel llamado básico están los profesionales que de modo directo se responsabilizan por llevar las decisiones tomadas arriba a su punto conclusivo, y los programas, asumiendo en muchos casos el carácter de entrenamiento en servicio, tienen connotaciones distintas.

La adecuada combinación de estos dos criterios puede conducir al final deseado: crear la “masa crítica” capaz de, en determinados sectores o instituciones clave para el desarrollo, producir las reformas

pretendidas y con esto generar la capacidad de imantación y la ejemplaridad, que como ondulaciones progresivas generadas por movimientos producidos desde afuera en lagos de aguas estáticas, llegan a movimentar el conjunto de las instituciones públicas.

Así se lograrán los cambios de actitud necesarios para llevar adelante el proceso de reforma administrativa.

## CRITERIOS ESTRATÉGICOS

### *Estructuración sistemática*

Partiendo de que la reforma administrativa es un subsistema inserto en el sistema político, surge la insoslayable necesidad de estructurar y ubicar a la capacitación como un subsistema dentro de la reforma administrativa.

En este sentido, la capacitación debe ser concebida y actualizada como un sistema integrador del conjunto de organismos, principios y normas sobre capacitación, en un todo coordinado. Esto entraña la orientación a fines comunes y mediante lineamientos generales de política de todas las acciones de capacitación, con lo que se evita una anarquía en la labor de preparación de los servidores públicos.

Es fácil deducir de ello, que al existir una estructura sistemática —el esfuerzo público en materia de capacitación administrativa y el que realizan con similares propósitos otras instituciones privadas, por ejemplo, correspondan a la misma orientación.

Por otro lado, la capacitación de los servidores públicos debe articularse también al sistema educativo nacional y debe constituir ella misma una estructura coherente.

La capacitación así entendida, como un sistema, se constituye en un ente dinámico generador de un incremento de la eficiencia con una notable reducción de esfuerzo de la administración pública en especial y del estado en general.

### *Institucionalización*

Del establecimiento del sistema de capacitación resulta como una necesidad imperiosa, la institucionalización del mismo, responsabilizando de la orientación y organización de la capacitación a un organismo central. A este le corresponderá ejercer, según los casos, función rectora, asesora, ejecutora y/o coordinadora.

El organismo central debe ejercer —cuando así lo decida la ins-

tancia política— una función rectora señalando las políticas de capacitación para los administradores públicos. Esta institución tiene en su misma condición de organismo rector una responsabilidad y un reto, a los que responderá en la medida en que las políticas que señale sean congruentes con el proceso de reforma y activadoras del mismo.

Como organismo rector ésta institución propiciará la descentralización funcional y geográfica de la capacitación con lo que se asegurará el efecto multiplicador de la obra de capacitación iniciada en el organismo central.

Este organismo central puede también ejercer función asesora al constituirse como centro de asesoramiento docente, propiciador de investigaciones y de definiciones sobre administración pública, así como de otros servicios académicos. Esta función asesora, la debe ejercer tanto con los organismos descentralizados del sistema de capacitación cuanto con todas las instituciones vinculadas directa o indirectamente a la capacitación de los actuales o futuros administradores públicos como es el caso, este último, el de las universidades y centros superiores de formación profesional.

También esta institución eje del sistema puede constituirse en un ente ejecutor. Una de las mejores maneras de lograrlo es tener una escuela de servicio público en donde mediante la formación de equipos docentes en administración pública se garantizara en la práctica el efecto multiplicador buscado a través de la descentralización del sistema de capacitación, es decir, que a este organismo central también le corresponde —sin que sea una atribución exclusiva de él— la formación del personal docente de los centros de capacitación de los diversos sectores y lugares del país.

Por otro lado las acciones de capacitación para la reforma administrativa también exigen que este centro rector y asesor se convierta también en organismo coordinador en materia administrativa de las actividades educativas que realizan las diversas instituciones —universidades, centros superiores de formación profesional, organismos descentralizados y otros— que van orientados al personal de la administración pública.

Al institucionalizarse el sistema de capacitación, el organismo central será también eje de coordinación para el aprovechamiento de la cooperación técnica internacional en lo que se refiere a becas de postgrado para profesionales en el campo de la administración pública.

Considerando a la reforma administrativa como un proceso permanente de adaptación y de cambio, la institucionalización —así concebida— del sistema, constituye para éste y para el proceso, el ente

generador del equilibrio básico y el asentamiento necesarios como garantía de la permanencia del proceso de adaptación y revisión.

Sin embargo, no podemos dejar de anotar que estas premisas se contradirían si para esta institucionalización se recurre a una base reglamentaria rígida; pues ella restaría o eliminaría del sistema la flexibilidad necesaria para que el proceso de permanente revisión y adaptación no se reduzca a esto último y desvirtúe la razón misma de ser del proceso de reforma administrativa.

### *Gradualismo y selectivismo*

Los sectores o grupos que han de ser objeto de adiestramiento han de ser determinados de acuerdo con las prioridades que señale el proceso de reforma administrativa, de modo que se opere un proceso horizontal de actualización en la capacitación ante la imposibilidad inmediata de lograr una cobertura total del sector público de una sola vez. La experiencia de varios países nos está demostrando que la capacitación para la reforma administrativa ha de realizarse por etapas y escogiendo aquéllas instituciones, procedimientos o sistemas a los que se les otorgue prioridad por constituir elementos claves de acuerdo con las necesidades políticas.

Esto significa y supone una estrategia de implantación flexible y que no pretenda integrar todas las líneas y áreas de capacitación que requiere una reforma administrativa a fondo, para iniciar la puesta en acción de algunas acciones preliminares.

Una estrategia de implantación flexible y gradual de la reforma administrativa entraña el compromiso de la orientación de la capacitación, por el organismo central del sistema, con un criterio de selección hacia los sectores y programas estratégicos definidos como tales en la política de gobierno.

Podría quizá entenderse este selectivismo como conducente a un recorrido de laberinto al orientarse la capacitación a preparar cuadros directivos para la solución a problemas particulares no contemplados en los planes.

Sin embargo, debe quedar muy claro que dentro de una planificación dada se pueden iniciar las labores de capacitación por etapas. Asimismo, es una experiencia que compartimos con muchos países hermanos de América Latina, que las prioridades que resultan de los marcos teóricos que empleamos, en la práctica son resultado en muy buena medida de las coyunturas de índole política, económica y técnica que se van presentando, no siempre en el orden ni en el tiempo que los técnicos juzgamos como más convenientes.

Proponemos por ello que los cursos deben estar dirigidos en un principio, a la capacitación de funcionarios de solo ciertos sectores con niveles específicos de la administración pública que el gobierno respectivo considere prioritarios y no de funcionarios reclutados indiscriminadamente de cualquier nivel de dirección o repartición gubernamental.

Esto, sin embargo, supone y exige una determinación por un lado de las áreas o sectores a ser capacitados prioritariamente y, por otro, a precisar el nivel de funcionarios al que se va a atender.

## EXPERIENCIAS DE CAPACITACION

### LA ESCUELA INTERAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### *Antecedentes históricos*

La Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP) fue creada en 1964, en virtud de sendos convenios entre la Fundación Getulio Vargas y el gobierno de Brasil y entre la fundación y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Su creación ha sido la respuesta práctica a una preocupación general, esto es, que la capacidad administrativa es tan esencial como el equipamiento, el capital, la tecnología y los recursos naturales para promover, acelerar y conducir el desarrollo económico y social.

La escuela recién creada comenzó inmediatamente a consolidar sus características de centro interamericano. Por lo tanto intento hacer frente a las exigencias del proceso de desarrollo, que tiene en la deficiente capacitación del factor humano uno de sus puntos de estrangulamiento. El planeamiento económico como principal instrumento de implantación del desarrollo exigía cada vez más la elaboración, evaluación, administración y el control de proyectos, lo que a la vez provocó una demanda creciente de técnicos y especialistas en todas las áreas abarcadas.

Por otro lado existían el problema de la relativa escasez de recursos y de la pequeña productividad de los ya aplicados, lo que implicaba en la urgente revisión de los métodos de trabajo y en la inmediata elevación del nivel de eficiencia, cuanto a la utilización de los recursos disponibles.

Había aún otras exigencias a ser enfrentadas. El desarrollo, dejando de ser un problema puramente nacional para transformarse

en una exigencia continental, presentaba cuestiones de integración que difícilmente una institución nacional por sí sola podría ecuacionar, mucho menos abordar de manera efectiva. El Importante papel que el estado desempeña en la economía, no solamente como contralor y regulador del proceso sino que especialmente como uno de sus principales agentes, torna necesario nuevas formas de actuación y organización de gran amplitud, por las cuales difícilmente una escuela tradicional podría responsabilizarse. Esto, sin tomar en cuenta las ventajas que un enfoque comparativo y continental puede ofrecer en este sentido.

De esta manera correspondería a la Escuela Interamericana de Administración Pública procurar los medios más eficaces para ayudar en la preparación de los técnicos encargados de innovar y modernizar los sistemas administrativos de los países de la América Latina, buscando nuevas metodologías que tomasen en cuenta, no principios abstractos de excelencia administrativa, sino el propio contexto del continente. Su enseñanza debería intentar tener un efecto multiplicador no solamente dando asistencia a los ejecutivos de diversas áreas, como también preparando profesores o incentivando la creación de otras unidades, dando los nuevos conocimientos que pudiesen ser transmitidos al nivel nacional. Además de estas tareas, debería favorecer el surgimiento de sistemas administrativos más uniformes, tanto en su estructura como en su funcionamiento, principalmente en aquellas áreas consideradas de fundamental importancia para la integración latinoamericana: proyectos multinacionales, aduanas, política, tributaria, etc.; otra tarea sería la asistencia técnica a países o instituciones, preocupados con la modernización y dinamización de la organización administrativa, asistencia que estaría basada esencialmente en un amplio conocimiento adquirido a través de la investigación, por el intercambio de las experiencias múltiples y por los datos más actuales de que pueda disponer un órgano de este género. Es lo complejo de estas funciones que la EIAP intenta armonizar en la estructura de sus actividades, teniendo como meta principal la productividad y la eficiencia.

#### *Características de la escuela*

Dentro de esos parámetros intentó la escuela determinar su compromiso con el ideal del desarrollo. Siendo una escuela de ámbito internacional, tanto por parte del cuerpo docente como por parte de los alumnos (cuyas procedencias cubren las veinte naciones que componen el área) ella busca una visión más amplia de los problemas, un

enfoque comparativo, una confrontación permanente de experiencias y opiniones. Su enseñanza intenta desvincularse de cualquier característica académica, buscando alcanzar los puntos críticos de los procesos de administración pública, sentidos y delimitados por la práctica de los que a ella se dedican.

Por otro lado, la escuela, de acuerdo con su nivel de postgraduación, tiene por objetivo atraer para sus cursos aquellos que directa o indirectamente están comprometidos con la ejecución de tareas administrativas. Para tal fin estructuró cursos específicos e intensivos, de corta duración, con el principal objetivo de atender el mayor número posible de personas que ya ocupan puestos en nivel decisorio o en posición de alta asesoría. De este modo la acción pasa a ser mucho más directa y el espacio de tiempo entre la acción y su posible efecto es reducido considerablemente, además de disminuir el costo.

Estos hechos, sin embargo, no originan de forma alguna una perspectiva puramente técnico-operacional. Por el contrario: La apreciación crítica del subdesarrollo, sus condicionamientos socio-políticos, la identificación con una visión global de desarrollo, constituyen el cuadro de referencia permanente, dentro del cual se sitúan las apreciaciones técnicas. El enfoque interdisciplinario y las contribuciones fundamentales de la sociología y de la ciencia política constituyen la base de los cursos.

### *Los cursos*

La materialización de esta filosofía se refleja en la selección de los cursos y la planificación de los currícula.

Para esto, se ha considerado importante mantener como uno de los cursos de la escuela, considerado su base, a un curso de enfoque amplio, no especificado, cuyo objetivo principal sería preparar a aquellos profesionales que por su posición en la jerarquía y su edad, podrían tener posibilidades de ascender a posiciones de liderazgo dentro de la estructura administrativa del estado.

El Cade, como pasó a ser llamado el curso de administración para el desarrollo, resultó de una profunda preocupación en sensibilizar la administración pública, al nivel de decisión, para una necesidad de un "nuevo administrador": Nuevo en los conocimientos, nuevo en las actitudes, nuevo en el compromiso con una visión de desarrollo continental o integradora. Este nuevo administrador antes de más nada necesitaría tener un cuadro de referencia global, en que se destacarían estructuralmente: La conciencia de la posición de los países de la

América Latina como un todo y aisladamente, en el proceso histórico; la noción de interconexión significativa de los problemas a partir de la realidad económica, social y política; el conocimiento de los caminos y alternativas en abierto al proceso de cambio y de las consecuencias concretas resultantes de la selección de una de ellas. Solamente a partir de ahí el administrador estaría en condiciones de situar las cuestiones técnicas de ejecución, de optar por un instrumental adecuado, de discutir en términos de operacionalidad y validez de los sistemas de acción propuestos.

Fue siguiendo esta filosofía que El Cade se estructuró, desde el principio, en dos partes fundamentales: La primera destinada a situar el alumno en la estructura socio-económica y política, en que opera la administración pública Latinoamericana, y las consecuencias que de eso resultan. La segunda, profundizando algunos de los más importantes campos especiales de la práctica administrativa.

Generalmente, también, hace parte del programa una tercera parte complementaria, objetivando la aplicación de los conocimientos, así como la observación de cómo funcionan en la práctica, por medio de visitas a instituciones empeñadas en la implantación de proyectos de desarrollo. La duración total actual es de meses de trabajos intensivos y de dedicación integral por parte de los alumnos.

El Cade ha seguido la filosofía del proceso. No es un curso estático. Desde su primer año hasta hoy viene siendo sometido a constantes revisiones de modo a perfeccionarlos. La metodología básica, sin embargo, no ha sufrido cambios tan numerosos.

La metodología se basa fundamentalmente en exposiciones teóricas y conferencias, intentándose, sin embargo, limitar su aplicación a un mínimo indispensable, completándola con el uso de las técnicas más modernas de debate, seminarios, murales, grupos de trabajo, etc. La participación directa de los alumnos, tanto en la formulación de la problemática como en la búsqueda de sus ecuaciones se mostró indispensable para un mejor rendimiento en el proceso de asimilación del conocimiento y en formación de nuevas actividades.

#### *La tendencia hacia la substantivación y generación de masa crítica*

En el año de 1973 la Fundación Getulio Vargas fue convocada por el Ministerio de Hacienda del Brasil para proceder a la amplia reforma de los servicios hacendarios brasileños. Se perseguía la revisión de la legislación tributaria brasileña, con el objetivo de adaptarla

a las necesidades del país en su actual estado de desarrollo económico y de racionalizar los procesos de administración tributaria a fin de aumentar la productividad. Pero en la medida en que los trabajos de la reforma se concluían y eran institucionalizados por el gobierno, transparecía la gran deficiencia de equipos capacitados para su implantación. Fue a partir de esta constatación que tomó cuerpo la idea de la realización de cursos de perfeccionamiento de personal hacendario. Para tal el Ministerio de Hacienda solicitó la realización de tales cursos a la Fundación Getulio Vargas, que por su vez juzgaba tener en la EIAP. El órgano indicado por la concretización del pedido, ya que la importancia del problema lo hacía trascender las fronteras nacionales, exigiendo un tratamiento multinacional, en vista también de su íntima relación con el proceso de integración Latinoamericana.

Los estudios llevados a cabo para su implantación, evolucionaron en el sentido de la realización de dos cursos distintos: Uno abarcando el área de comercio exterior y otro enfocando los problemas de la tributación interna. De ahí la idea, que finalmente prevaleció, de la realización de los cursos de política y administración aduanera y política y administración tributaria.

La EIAP para este fin solicitó la colaboración técnico-financiera del BID, que como delegado, en las negociaciones designó al instituto para la integración de la América Latina (INTAL), la idea obtuvo buena acogida, partiendo de este último órgano la sugerión de abrir los cursos a los demás países del área, dando énfasis a la armonización de las políticas aduaneras y tributarias en función de la integración del continente. Sugirió aún que en 1966 se efectuase solamente el curso de política y administración aduanera, transfiriéndose el de política y administración tributaria para 1967, teniendo en vista la necesidad de medidas preparativas a ser llevadas a cabo.

El curso de política y administración aduanera se sitúa en un cuadro general de búsqueda de soluciones para uno de los puntos básicos de estrangulamiento que obstaculizan el proceso de desarrollo de la América Latina. Los sistemas aduaneros latinoamericanos, durante muchos años, fueron centros de las preocupaciones gubernamentales y contaron con la asistencia sistemática de los gobiernos de los países de la región, atravesábamos la fase en que la principal fuente de recursos de que disponían las administraciones nacionales provenían de la recaudación de impuestos sobre el comercio exterior, a cargo de las aduanas. La misión recaudadora era la razón de ser del sector aduanero.

El desarrollo de los países del área y el consecuente crecimiento

de los mercados internos, comenzó, paulatinamente, reduciendo la importancia relativa de la recaudación de los impuestos sobre el comercio exterior en el total de la recaudación tributaria. Realizábase gradualmente un cambio cualitativo en los sistemas económicos de los países de la región. En el proceso de cambio, el sector aduanero fue marginalizado, perdiendo "Paripassu" su significado como fuente de obtención de recursos para los cofres públicos y por eso mismo apartándose del centro de las preocupaciones gubernamentales. La falta de una preparación técnica más global de los funcionarios aduaneros les impedía adaptarse a las modificaciones históricas que transformaban las realidades en que estaban inferidos. La función recaudadora caracterizaba rígidamente el sector aduanero, de tal forma que su estructura se mantuvo intocable y fiel a su antigua razón de ser. Por esa razón las tarifas, instrumentos básicos para la recaudación de los impuestos, no fueron adaptadas para la transformación que de ellas se requería: transformarse, de instrumento recaudador de impuestos, en instrumento de política de comercio exterior.

El surgimiento de los procesos inflacionistas y la debilitación cambial de las monedas nacionales, aunados a la ineficacia del instrumento arancelario, crearon las condiciones óptimas para la implantación de una serie de restricciones administrativas y cambiables. Diversos sectores de la administración pública pasaron a utilizar instrumentos capaces de superar las debilidades de los aduaneros, generando una descentralización de la acción gubernamental sobre el sector externo, tornándola anárquica, sin comando y fuertemente burocratizada. La amplia utilización de instrumentos para aduaneros sirvió de acelerador para la debilitación de los sistemas, ahora con importancia bien reducida como instrumento recaudador y sin significado no sólo como instrumento recaudador sino también como instrumento de la política de comercio exterior.

Con el advento del movimiento integracionista, los sistemas aduaneros, llamados a representar un importante papel, mostraron claramente sus debilidades y —por qué no decir— viene comprometiendo parte substancial de los esfuerzos realizados. En las primeras fases del proceso de integración, el sector aduanero representa un elemento básico, de la infraestructura instrumental para la consecución de todos los objetivos perseguidos. Su ineficacia luego se hizo sentir, lo que dio margen a una serie de pronunciamientos proponiendo un amplio esfuerzo destinado a educar los sistemas aduaneros a las necesidades del proceso de integración. La creación de cursos aduaneros de carácter regional fue una recomendación constante en las reuniones que trataban

del problema de la integración. El curso ofrecido por la EIAP, de carácter intensivo y de corta duración intenta responder, en la medida de sus posibilidades, a esta exigencia.

Los objetivos permanentes del curso son la preparación y el perfeccionamiento del personal de nivel de asesoría o de dirección para las tareas de modernización de los sistemas aduaneros nacionales y la adaptación de estos sistemas a las necesidades del proceso de integración nacional. El curso trabaja asimismo con clientela homogénea. Siguiendo este esquema es posible esperar la creación de "masa crítica" en el sector para conducir el proceso reformista. Pero es interesante observar que al tratar el problema de la planificación del currículum para un curso sustantivo como éste, la EIAP, no dejó de obedecer a sus líneas estratégicas generales, esto es, dar visión de conjunto para evitar la superespecialización. Asimismo, hay una parte básica y una específica; la parte básica conteniendo materias tales como "introducción a la economía", "desarrollo económico"; introducción a la teoría de comercio exterior", etc. y la parte especializada girando alrededor de los temas de "legislación aduanera"; "arancel aduanero", "política aduanera", etc.

No es nuestro propósito ser detallista en la presentación de los diversos currícula de los cursos que ofrece la EIAP si no más bien tratar de exponer su particular filosofía de capacitación.

### *Curso de política y administración tributaria*

Lo mismo ha pasado con la decisión de organizar un curso sobre política y administración tributaria.

El trasfondo sigue siendo la problemática del desarrollo latinoamericano y el objetivo, en términos de capacitación, la homogenización de la clientela para creación de masa crítica.

En las recientes etapas del proceso de crecimiento de las economías latinoamericanas se venía señalando la necesidad de ampliar la participación de los recursos internos en el financiamiento de los programas de inversión. Esa ampliación se tornará más imperiosa en las etapas futuras, cuando el modelo sustitutivo de importaciones deberá ceder lugar, gradualmente, a estrategias de crecimiento integrado.

La movilización de recursos internos para el financiamiento del proceso de desarrollo podrá asumir dos formas: de un lado, estaría el aumento de capacidad financiera del sector público, conseguido a través de mayor eficacia de los sistemas fiscales, y de otro, las medidas

de estímulo al ahorro privado y su reorientación para las aplicaciones consideradas estratégicas dentro del nuevo modelo de crecimiento.

En ambos casos, la política fiscal tendrá que desempeñar un papel de fundamental importancia, para este fin, se hace necesario promover profundas reformas en los sistemas tributarios latinoamericanos que permitan su utilización con más objetividad y eficacia.

La planificación del currículum ha seguido asimismo la misma filosofía.

### *Curso de elaboración y análisis de proyectos*

El tener curso especializado tiene una variante. En lugar de concentrar clientela por área sustantiva o funcional, ha concentrado según la lógica de una técnica específica aplicable a un proceso concreto de trabajo.

En el ámbito de América Latina, la difusión de la técnica de elaboración y análisis de proyectos se sitúa a fines de la década de 50, siendo que su adopción cada vez más amplia, en parte se debe a las exigencias de los órganos de financiamiento nacionales e internacionales. En los países subdesarrollados, el más grande uso de proyectos refleja el reconocimiento de la acentuada escasez de recursos y la preocupación de garantizar su mejor aprovechamiento. Por otra parte, la tecnología a disposición de los empresarios de esos países tiene un grado de complejidad tal que ya no permite ensayos y experiencias: implica una aplicación elevada de recursos de tal modo que es necesario reducir al mínimo el riesgo de fracasos.

La escasez de técnicos de "know-How" especializado es particularmente aguda para las pequeñas y medianas empresas que buscan financiamiento, siendo realmente menos sentida por las grandes organizaciones capaces de absorber los elevados costos de trabajo de las firmas de consultoría que existen predominantemente en los países o centros de mayor desarrollo.

Muchas de las organizaciones de financiamiento que actualmente existen en América Latina carecen de analistas capacitados, lo que se torna un factor más restringido, del proceso de financiamiento de proyectos de gran interés para el país o para la región.

La elaboración y análisis de proyectos, industriales o no, constituyen puntos de convergencia de diversas especialidades técnicas, así es la integración, en un todo coheso, de diversos conocimientos y áreas especializadas de acción. Aunque América Latina tenga en creciente disponibilidad, técnicos de renombre en sus respectivos campos: inge-

niería, química, administración, economía, etc.— La experiencia ha mostrado que es necesario todo un aprendizaje adicional para que, en equipo, estos conocimientos y tecnología sean integrados en la forma de proyectos racionalmente concebidos.

De la misma forma que en lo anterior, la misma filosofía de evitar la superespecialización a través de una parte introductoria general fue aplicada. Las evaluaciones posteriores del curso han indicado el suceso de este esquema curricular.

### *CURSO DE ADMINISTRACION DE PROYECTOS*

Como un desdoblamiento casi necesario del curso anterior, la escuela ha iniciado en el año siguiente, esto es, 1968, su primer curso de administración de proyectos.

Las agencias financieras percibieron la necesidad de mayor capacitación institucional en lo referente al control de la ejecución de proyectos, tanto como instrumento de cesión correctiva y criterio de reevaluación de la aplicación de recursos, como para la eventual asesoría a los empresarios. Estos, a su vez frente a la responsabilidad por la administración de proyectos cada día más complejos, carecían de la tecnología moderna —ya incorporada en los centros más avanzados para auxiliarlos en la optimización de plazos, costos y desempeño técnico.

Así, la división de adiestramiento del Banco Interamericano de Desarrollo y la Dirección de la EIAP, conjuntamente, identificaron ese campo como una de las áreas prioritarias en la programación de la escuela para 1968 y en los años subsiguientes. Por este motivo, el programa en pauta fue considerado piloto, dando comienzo a una experiencia que se viene desdoblando, ya sea en lo referente a la enseñanza propiamente dicha, ya sea en lo referente a las actividades de investigación. Dentro de la misma línea, la escuela lanzó en 1969 los cursos de elaboración y análisis de proyectos habitacionales y de control de ejecución de proyectos habitacionales, dictados en carácter nacional y que irán a servir, posiblemente para consolidar cursos similares en el ámbito de la América Latina.

A partir de estas experiencias precursoras, de resultados extremadamente positivos, el curso de administración de proyectos pasó a ser un punto fundamental del programa de la escuela, teniendo como objetivo principal, a corto y mediano plazo, la capacitación de técnicos en planeamiento, programación y control de la ejecución de proyectos

específicos particularmente desde el punto de vista de los órganos de financiamiento y desarrollo económico. A largo plazo, se propone consolidar y sedimentar esa área de conocimiento en América Latina, adaptándola a las peculiaridades y exigencias especiales de la realidad continental, inclusive a través de un programa de investigación y de la producción de material didáctico original.

El curso tiende, en resumen, a la capacitación de personal técnico para los órganos nacionales e internacionales en el campo de control de la ejecución de proyectos económicos (agrícolas, industriales, obras públicas y habitacionales). Dado el carácter precursor de este curso, se procedió a un esfuerzo sistemático de investigación, tendiendo al levantamiento:

- a) De los esquemas de control de proyectos vigentes en los órganos de financiamiento y desarrollo, y
- b) De la problemática técnica de control de la ejecución de proyectos.

### *PROYECTOS HABITACIONALES*

De acuerdo a la política de enseñanza seguida, la escuela ha sentido la necesidad de sustentivar su curso de proyectos y ha caminado en esta dirección con dos cursos complementarios: i) El de elaboración y análisis de proyectos habitacionales, y ii) el de control de ejecución de proyectos habitacionales. La preferencia por el tema habitacional parece bien justificado.

Aparece en América Latina cada vez con más nitidez una crisis habitacional, que por sus proporciones está exigiendo una intervención directa del poder público, tanto en la esfera del planeamiento como en la de financiamiento. Si por una parte estos problemas tienen su origen en la evolución social, debida al aumento del nivel de las aspiraciones y del efecto de demostración en el sentido de mejores condiciones de vida, por otra su solución hace indispensable un abordaje técnico y planeador.

Así, la EIAP, en una permanente búsqueda de campos de acción donde su actuación pudiese relacionarse directamente con puntos de estrangulamiento del proceso de desarrollo, se alió al centro nacional de investigaciones habitacionales, para estructurar un curso que supliese, dentro de sus posibilidades soluciones adecuadas para la preparación de mano de obra calificada para enfrentar este tipo de abordaje.

El CENPHA, como se llama comúnmente al referido centro, es una sociedad civil de derecho privado, con fines científicos y sin finalidad de lucro creado mediante convenio firmado entre el Banco Nacional de Habitación y el Servicio Federal de Habitación y Urbanismo y la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, se destina básicamente, a obtener y analizar informaciones, promover investigaciones y adiestramiento en materia habitacional, siendo de su competencia también el ofrecimiento de servicios a cualesquiera otros clientes dentro de su esfera de actividades.

La necesidad de un curso de control de la ejecución de proyectos habitacionales resulta de la misma problemática que fundamenta el curso anterior y con él forma una unidad orgánica.

Presentemente la EIAP, siguiendo su bien marcada línea en términos de filosofía de capacitación está iniciando cursos sobre problema de administración de bancos de desarrollo y sobre problemas administrativos en el área de la salud pública.

De lo expuesto es posible concluir que las directrices de la política de capacitación de la EIAP son bastante claras y forman un patrón dentro del cual se enmarca el proceso de toma de decisiones en cuanto a la expansión de la escuela, los campos de acción y los objetivos a lograr.

Consideramos este ejemplo bastante válido para examen del seminario, siendo posible sacarse algunas generalizaciones bastante válidas como resultado de la meditación del grupo de expertos reunidos en la ciudad de México sobre este tipo de experiencia en términos de capacitación en administración pública.

## EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### *Antecedentes históricos*

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) se constituyó como asociación civil el 16 de abril de 1955 a iniciativa de un grupo de mexicanos interesados en contribuir desde esta tribuna a promover el cambio del aparato administrativo para hacerlo compatible con los planes de desarrollo del país y activador de los mismos.

Nació con el deseo de estimular el intercambio de ideas y experiencias sobre administración pública, así como de aplicar el progreso de las técnicas y de los métodos administrativos en las esferas de los gobiernos Federal, Estatal

y Municipal y se ha constituido a través del lapso transcurrido desde su fundación, en el foro en donde se discuten con independencia y libertad los planteamientos teóricos y las situaciones prácticas.

Lo ha conseguido, no sin gran esfuerzo, gracias a la acción mancomunada de personas interesadas en el estudio, la investigación y la práctica de la administración pública quienes promovieron y promueven el intercambio de información sobre esta materia y constituyeron al instituto en el centro de divulgación de las experiencias de los administradores públicos. Y de promoción de programas de enseñanza en las universidades y centros de educación superior del país sobre temas específicos de la administración pública.

En el esfuerzo desarrollado para alcanzar su meta fundamental: constituirse en una tribuna abierta al diálogo y la comunicación continua, el instituto ha contado con el apoyo, interés y participación de las dependencias gubernamentales y de las instituciones de cultura superior.

El año de 1957 el Instituto de Administración Pública se constituye como la sección nacional mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, fecha a partir de lo cual México auna su preocupación en el campo de la administración pública a muchas naciones del mundo e inicia una fase de reflexión creadora sobre los propios problemas a la luz de la visión crítica de la experiencia internacional sobre el particular.

El efecto proyectivo de las actividades del Instituto de Administración Pública en la República Mexicana se ha puesto de manifiesto al crearse las secciones estatales del instituto a partir del año de 1973 —en los estados de Veracruz, Tamaulipas, Baja California, Estado de México, Nuevo León, Tabasco y Campeche.

Dichas secciones permiten un real y fructífero intercambio de experiencias en el terreno de la administración de los gobiernos de los diferentes estados, así como evidencian la existencia de muchas preocupaciones en común que sirven de pauta para acciones educativas del instituto a nivel nacional.

En 1974 el Instituto Mexicano de Administración Pública —debido a que su proyección nacional se reconoce como característica fundamental— se constituye en Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) por acuerdo que sanciona el Consejo Directivo de la institución.

*Características del Instituto*

El Instituto Nacional de Administración Pública ejerce funciones asesoras y ejecutoras en el terreno de la administración pública. La función asesora en materia de administración pública la ejerce tanto a solicitud de las secciones estatales del instituto cuanto con los organismos del sector público, universidades o institutos de educación superior

Esta función asesora deviene en acción coordinadora cuando a través de ella el instituto se constituye en el centro de comunicación de experiencias entre las diversas instituciones involucradas en el proceso y las unifica en un propósito común: lo que se investiga y se enseña en las instituciones de educación superior, con las técnicas, los procedimientos que se usan en el diario trabajo de la administración; los problemas comunes a dos o más secciones estatales con las soluciones efectivas que a problemas semejantes se dieran en otros estados, porque el instituto se caracteriza por considerar necesaria la íntima vinculación de la teoría administrativa con la realidad social y el contenido político que la alimenta.

El instituto ejerce también la función asesora respondiendo a la inquietud de los diferentes estados en la creación de los institutos estatales de administración pública, a través de los cuales desea propiciar en los estados la realización de las avtidadades de reforma administrativa que se deben desarrollar a nivel nacional en el contexto global.

Respondiendo a una necesidad muy sentida en bibliografías sobre administración pública.

El instituto pretende ser una tribuna abierta al diálogo y a la comunicación continua y el foro en donde se discuten con independencia y libertad la teoría y la práctica, en donde se plantean, estudian y proponen soluciones a los problemas de la administración pública del país.

El Instituto Nacional de Administración Pública se desempeña como ejecutor, principalmente en la función educativa en materia de administración pública. La desarrolla a través de la organización y realización de los cursos que le solicitan las diversas secretarías de estado para la capacitación de su personal directivo, de los programas en colaboración con las universidades de provincia, así como de los ciclos de conferencias y mesas redondas.

Debemos anotar como especialmente interesante la capacitación que esté realizando el Instituto Nacional de Administración Pública

del personal responsable de la capacitación en las diferentes secretarías de estado con lo que se asegura el efecto multiplicador tan buscado con la descentralización funcional del sistema de capacitación.

El Instituto Nacional de Administración Pública a través de sus dos décadas de labor en la administración pública a nivel nacional tiende a propiciar un trabajo conjunto de las actividades de capacitación que realizan las diversas instituciones-secretarías de estado, universidades, centros superiores de formación profesional, organismos públicos descentralizados, secciones estatales del instituto y otras que van orientadas al personal de la administración pública y de este modo evitar la dispersión de esfuerzos en este terreno que restaría fuerza propulsora al proceso de reforma administrativa.

El trabajo del instituto evidencia un alejamiento cada vez mayor de los consejos tradicionales de la administración.

En él, se participa en conjunto para resolver los problemas, mecánica de trabajo que se orienta a cambiar el esquema de la burocracia en la que cada quien ocupa una casilla bien definida y que realiza acciones muy limitadas ajustándose a normas rígidas; a fomentar la creatividad y la innovación basadas en el conocimiento y la experiencia, y a lograr la activa participación de los servidores públicos en el desarrollo e implantación de las políticas en que participa.

Así el Instituto Nacional de Administración Pública se orienta al estudio, planteamiento y resolución de los problemas de la administración pública del país.

El instituto siguiendo políticas nacionales sobre el particular ha implantado como norma el trabajo en equipo, en el que se toma en cuenta los puntos de vista de los funcionarios independientemente de su jerarquía, con esta actitud se pretende propiciar desde su posición de avanzada —la activa participación de los servidores públicos en el desarrollo e implantación de las políticas que marca el estado.

Hasta ahora el instituto ha desarrollado su actividad de capacitación en el ámbito nacional, característica ésta que lejos de restarle proyección, le permite enfrentarse al reto concreto del México de hoy en la problemática de su administración pública, con lo que se busca una visión clara de los problemas nacionales y en este terreno un enfoque comparativo multisectorial y una confrontación permanente de opiniones y experiencias.

En suma debemos señalar que el marco de referencia permanente de las acciones del instituto es la reforma administrativa y la problemática vinculada a las necesidades políticas.

*Los cursos*

El tipo de curso y la estructura de los currícula evidencian que se persigue no sólo capacitar a los participantes para que enriquezcan su información sobre la administración pública y sus instrumentos de análisis y operación, sino hacerles partícipes de los cambios que están ocurriendo en la sociedad y su influencia en las instituciones gubernamentales mediante la información de los elementos con que cuentan como servidores públicos para participar y promover los cambios sociales y perfeccionar las estructuras administrativas en las instituciones públicas.

En el deseo de ser una tribuna abierta al diálogo y la comunicación continua, el Instituto Nacional de Administración Pública conjuga a través de sus programas de capacitación dos actividades esenciales: la del estudiante y la del práctico de la administración pública ya que ambas se complementan, las dos enriquecen su formación y la comunicación de experiencia los unifica en un propósito común; lo que se investiga y se enseña en las instituciones de cultura superior, con las técnicas y los procedimientos que se usan en el diario trabajo de la administración.

A través de sus programas de capacitación el instituto llega a los niveles, intermedios y superiores de la administración pública, por tal motivo estructura cursos intensivos y de corta duración orientados a una rama específica de la actividad administrativa. En ese sentido —debemos anotar— que el Instituto Nacional de Administración Pública está orientándose únicamente a los niveles superiores de dirección en el deseo de lograr un efecto más directo y de abbreviar la distancia temporal entre la preparación y el efecto de la misma.

La dinámica interna de la problemática administrativa ha motivado que los cursos vayan cambiando en función de la reforma administrativa.

*Programas de capacitación con el Gobierno Federal*

En la República Mexicana, de acuerdo con los decretos presidenciales de 1971 y 1973, la responsabilidad de la capacitación del elemento humano del sector público recae en la Secretaría de la Presidencia y por tal motivo ésta se constituye en el organismo coordinador del sistema de capacitación al que le corresponde —entre otras— la función de señalar las políticas para la capacitación del personal directivo.

Ahora bien, la Secretaría de la Presidencia distingue al Instituto Nacional de Administración Pública delegando en algunas actividades para la realización de los programas de capacitación de funcionarios del gobierno central como de los organismos descentralizados. El instituto desde su posición de tribuna libre, responde a este compromiso ejercitando la crítica y la revisión; pero también colabora con el poder político en el proceso de reforma administrativa contribuyendo a lograr el consenso y la participación de todos los que están involucrados en el proceso.

Por ello, los cursos si bien presentan en su estructura curricular una base de conocimientos y aptitudes de especialización orientadas al logro del trabajo eficiente, también y en gran medida, consideran temas orientados a la concientización del servidor público, a una toma de conciencia del papel que como servidor público le toca desempeñar. Por esta razón, se consideran sesiones de trabajo en donde se fundamentan y discuten programas concretos de reforma administrativa, a fin de que partiendo del estudio, reflexión e internalización de los problemas y programas, el servidor público se sienta comprometido con ellos y así dé sentido de propósito a su aptitud para el trabajo eficiente.

#### *Curso sobre tecnología de la capacitación de recursos humanos*

El Instituto Nacional de Administración Pública participa en la realización del curso sobre tecnología de la capacitación de recursos humanos a petición de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal curso que se orienta principalmente a proporcionar los lineamientos de la capacitación establecidos por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y crear las condiciones que permitan multiplicar este esfuerzo, de conformidad con criterios de aplicación global en el sector público.

Este curso dirigido tanto a funcionarios responsables de la capacitación de cada una de las entidades que forman el sector público como a funcionarios con responsabilidades de naturaleza técnica en dicha actividad y a los actuales o futuros instructores. Surge de la necesidad de difundir las políticas y normas técnicas y administrativas en materia de capacitación comunes a las instituciones públicas y mediante ello sistematizar el esfuerzo de capacitación en el sector gubernamental, de forma que las distintas entidades que lo integran preparen, ejecuten y evalúen sus programas sujetándose a las políticas, normas

técnicas y administrativas, y, por consiguiente, utilizando criterios de beneficio costo que permitan el uso más racional de los recursos con que cuenta el sector público como un medio para asegurar el efecto multiplicador buscado a través de la descentralización funcional de la capacitación este curso pretende establecer los lineamientos y normas generales para la organización y funcionamiento de las unidades de capacitación que mejor se adapten a las características de las unidades de las dependencias del gobierno federal.

La metodología comprende desde clases teóricas hasta visitas a instituciones seleccionadas con la capacitación, pasando por ejercicios prácticos de planeación, diseño y evaluación de cursos y trabajo en grupos a fin de hacer congruentes los principios propuestos con la práctica de la capacitación misma.

El deseo de vincular estrechamente los procedimientos administrativos y los avances tecnológicos en materia administrativa se evidencian en la estructura curricular del curso que se orienta a la actualización de los conocimientos y a la habilitación de los responsables y técnicos de la capacitación con los recursos tecnológicos modernos desarrollados en la materia.

La realización de estos cursos entraña para el instituto un reto y una responsabilidad frente al sub-sistema de capacitación para la reforma administrativa en México. A ellos está respondiendo el instituto sustentando a la ciencia administrativa en la realidad de los procesos administrativos para evitar desviarse hacia posibles especulaciones que, si bien permiten ensayos de soluciones, no ofrecen bases para la toma de decisiones que se requieren con urgencia.

Por esa razón en el curso se consideran como fundamentales dos corrientes de la administración pública: La investigación teórica y la práctica administrativa ya que se parte de la consideración de que el proceso administrativo sin una teoría que lo sostente es simple rutina, es realizar los actos administrativos por el sólo hecho de que así sean ejecutados siempre, sin analizar si éstos se basan en una técnica con fundamento que permita alcanzar objetivos superiores.

La programación comprende fundamentalmente planeación de la capacitación, determinación de objetivo, diseño, ejecución y evaluación de programas de capacitación aspectos todos ellos vinculados estrechamente con la reforma administrativa, la realidad social y el contenido político que la informa, en la consideración de que sólo así la capacitación tendrá sentido de propósito y responderá a las necesidades políticas.

### *Otras actividades*

En colaboración con universidades institucionales públicas, secretarías de estado, etc., el Instituto Nacional de Administración Pública lleva a cabo actividades educativas tales como seminarios, ciclos de conferencias, mesas redondas, etc.

Buscando sentar las bases de una efectiva reflexión crítica acerca de la reforma administrativa y de la problemática conexa, se programan estas actividades en las que el diálogo y el trabajo en grupo (interaprendizaje), así como las formas de educación a distancia (teleaprendizaje), se orientan al desarrollo de aptitudes y al logro de una adecuada motivación del funcionario.

Estas actividades tienden a capacitar y a motivar al funcionario y —a través de esto— a generar un compromiso de acción para el cambio en el contexto de los programas de reforma. Comprenden por ello, diversas formas apropiadas todas ellas para el autoaprendizaje: Desde cursos por correspondencia hasta actividades especiales por televisión, pasando por seminarios, conferencias, mesas redondas, simposia, instrucción programada, etc.

Esto obedece a una realidad: el elevado número de servidores públicos que requieren capacitación como condición *sine qua non* para garantizar las acciones de reforma administrativa, no serán debidamente capacitados si no se introducen nuevas tecnologías, medios y formas que —sin atentar contra la efectividad de la capacitación— la hagan accesible cada vez a un número mayor de empleados públicos.

De esto se colige la fundamentación concreta que —en el marco de la reforma administrativa— tiene la introducción de estas formas de aprendizaje.

La capacitación por televisión, estratégicamente programada y do-  
sificada ha resultado impactante en la mayoría del elemento humano del sector público y, por ello, deviene este medio de comunicación social en un verdadero aliado del proceso de reforma administrativa.

Las técnicas de dinámica de grupo, en tanto en cuanto han favorecido el diálogo y la reflexión crítica acerca de los problemas de la reforma administrativa, y la internalización de los mismos, han proyectado mucho más allá del ámbito previsto, la capacitación impartida o la información vertida, debido esto principalmente a la dinámica generada por el mismo grupo.

Por otro lado, como no siempre es posible atender las necesidades de capacitación (de los lugares más alejados) en la medida en que lo exige la reforma y lo solicitan los servidores públicos. La capacitación por correspondencia contribuye a llenar tal vacío.

*La capacitación por la investigación*

La actualización permanente del personal docente y de los participantes de los cursos exige una forma específica de aprendizaje que es la que se realiza en el Instituto Nacional de Administración Pública a través de la investigación.

La experiencia capitalizada como consecuencia de la investigación garantiza la concreción de objetivos de adquisición de conocimientos, desarrollo de aptitudes, mejoramiento de actitudes y motivación.

Debido a la corta duración de todas las actividades de capacitación que se llevan a cabo en el Instituto Nacional de Administración Pública, estas investigaciones se realizan en el propio centro de trabajo contando con la necesaria coordinación entre el funcionario (participante) investigador, el Instituto Nacional de Administración Pública y las autoridades del Centro de Trabajo. Estas investigaciones son generalmente originadas por un curso o por alguna actividad como seminario, o mesa redonda, etc.

Estas investigaciones, al estar referidas a la problemática vinculada al proceso de reforma administrativa, devienen en valiosa experiencia aprovechable a corto plazo, tanto por el funcionario (participante) investigador, cuanto por el Centro de Trabajo y el Centro de Capacitación por lo que resultan de especial valor para el proceso de reforma.

*Programas de asesoramiento que presta el Instituto Nacional de Administración Pública*

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) considera entre una de sus acciones más importantes de capacitación la colaboración con las secretarías de estado como a las secciones estatales del instituto y a las universidades y otros centros de formación profesional en administración pública.

Para ello adopta diversos mecanismos de aplicación ya sea mediante el asesoramiento y la coordinación en investigaciones, o recibiendo personal de esos centros con fines de complementación de su formación y perfeccionamiento, o bien designando en comisión a su personal para que durante un lapso determinado asesore en una acción o campo específico a dichos centros de capacitación.

Esta colaboración rinde sus frutos a corto plazo debido a que evita los riesgos de la acción descoordinada y asegura la inserción de las acciones de capacitación en el marco de la reforma administrativa.