

LA CAPACITACION DE CUADROS PARA LA ADMINISTRACION ESTATAL, LA PLANIFICACION Y DIRECCION DE LA ECONOMIA EN NICARAGUA*

Miguel De Castilla Urbina

Introducción

Este trabajo aspira cumplir los siguientes objetivos:

- a) Analizar la problemática de los Cuadros de la Administración Estatal y la dirección de la Economía, en el contexto de la primera fase de la transición revolucionaria en Nicaragua.
- b) Contrastar —con el propósito de relevar sus diferencias— los componentes estructurales de la vieja educación somocista y los que integran la nueva educación sandinista.
- c) Relevar la importancia y necesidad que tiene —con propósitos de planificación y administración— concebir al sector educación como un sistema.
- d) Hacer una propuesta sistémica, con el propósito de ubicar al subsistema de capacitación de cuadros para la Administración Estatal y la planificación y dirección de la Economía, al interior del sistema nacional de educación.

En base a tales aspiraciones, asumimos que este trabajo tiene dos niveles de importancia: uno a nivel macroscópico de todo el sector educativo nacional global, y el otro —concreto y específico— a nivel del subsector de capacitación de cuadros en el área de la administración estatal y la planificación y dirección de la Economía. Esto último, en el contexto de la política y la planificación educativa general del país.

* Versión para la Revista Centroamericana de Administración Pública, de la Ponencia presentada por el Autor —Director del Instituto Nicaragüense de Administración Pública— en la Primera Conferencia Científica del Instituto Superior de la Economía, celebrada en La Habana, Cuba, del 10 al 13 de noviembre de 1982.

A escala institucional, la propuesta estructural-funcional es de importancia para el Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP), y para el Sistema Nacional de Formación Profesional (SINAFORP), así como para todas las unidades sectoriales e institucionales de capacitación de los ministerios e instituciones del Estado revolucionario, en tanto les ofrece una ubicación especial al interior del proceso educativo nicaragüense, permitiéndoles definir de la mejor manera sus funciones, objetivos y metas.

Según nuestra opinión, una propuesta que parta concibiendo a toda la educación como un sistema, viabilizará la posibilidad para que en el futuro se pueda pensar en un Plan Nacional de carácter integral y sistémico del sector educación. Véase este trabajo, por consiguiente, como una aproximación al problema en cuestión.

1. El contexto histórico del Estado y la Administración Pública Nicaragüense

Históricamente, la forma anterior del Estado en Nicaragua, puede calificarse como Estado “pentagonizado” e imperializado, debido a su propia naturaleza constitutiva de virtual enclave político del imperialismo en Centroamérica. A sus funciones económicas, le acompañaban funciones políticas establecidas desde afuera y en favor de los intereses de las clases dominantes de la *metrópoli* capitalista. De esta manera, poco a poco se fue conformando como Estado capitalista *suigéneris*, en el que el aparato burocrático gubernamental, a la vez que servía como medio formal de explotación y control a la clase burguesa en su conjunto, servía de medio económico de lucro a la fracción hegemónica somocista, en detrimento no sólo de las clases explotadas y/o dominadas —lo que era obvio— sino también en contra de las otras fracciones de la misma clase burguesa dominante.

En respaldo de este proceso particular y atípico —si se le compara con el de las llamadas “democracias” latinoamericanas— estaba la estructura militar somocista, que tenía como tarea no sólo el resguardo de los mecanismos de reproducción del régimen, sino también participar de él como un beneficiario más, al interior de la fracción hegemónica (el Grupo Somoza).

Este proceso fue creando, poco a poco, un estilo muy particular de hacer “administración pública” —y por ende un medio de educación— en el que técnicos y funcionarios —la mayor parte devenidos de las clases populares— “aprendían” a vender su fuerza de trabajo acriticamente y según las conveniencias e intereses de los miembros de la camarilla gobernante. El desorden, la obediencia, el robo, la corrupción, el desfalco, el interés individual, la ineficiencia, el servilismo, el autonomismo, la verticalidad administrativa, etc., eran valores y comportamientos que debían de asumirse personalmente como buenos y “naturales”, a fin de permanecer en el empleo, ser reconocido por el jefe —generalmente miembro de la camarilla— y obtener su confianza y protección.

Entre 1952 y 1967, con el *boom* algodonero y el surgimiento del Mercado Común Centroamericano, el aparato burocrático del Estado, crece extraordinariamente en tamaño y funciones, y en su desarrollo se consustancia con el proceso de acumulación del Grupo Somoza, pasando a convertirse virtualmente en una instancia a su servicio.¹

Crece la Administración Pública y nacen en su interior nuevas formas de desorden, de robo e ineficiencia. Las víctimas primarias son las clases populares, sobre quienes se acentúa el proceso de sobreexplotación de su fuerza de trabajo, siguiéndoles los sectores medios mimetizados y asimilados al proceso de explotación y por último las propias fracciones de la burguesía opositora, las que en el proceso de acumulación capitalista, se quedan con la tajada más pequeña del pastel.

En el polo opuesto de esta situación nace el Frente Sandinista de Liberación Nacional en 1961. En 1967 la dictadura realiza la masacre del 22 de enero; y desde octubre de 1977 hasta el 19 de julio de 1979, todo el pueblo libra la Guerra de Liberación Nacional. Esta última fecha representa el instante en que el pueblo nicaraguense pasa de la prehistoria a la protagonización y construcción de *su historia*; ahora creada y ejercida como poder político de los productores directos de los bienes sociales, de los trabajadores, de las clases populares.

¿Qué pasó con los aparatos del Estado derrocado? Los aparatos ideológicos, y fundamentalmente el aparato escolar y de los medios de comunicación periodísticos, ya habían sido destruidos como medios de imposición y dominación política mucho tiempo antes del 19 de julio de 1979.² Los aparatos de coerción, en cambio, cayeron al unísono hechos pedazos al entrar las fuerzas insurgentes a Managua. Un nuevo ejército habría de sucederles, era el ejército defensor de la soberanía nacional reencarnado casi cuarenta años más tarde.

La cúspide de los aparatos burocráticos —las autoridades del gobierno somocista— por decreto fue destituida e ilegítimada. Nuevos ministros fueron nombrados en los viejos ministerios y nuevos ministerios, organismos e institutos nacieron. Los empleados públicos, educados casi en su totalidad en la vieja forma de hacer gobierno, permanecieron a la espera; y como si nada hubiera pasado, comenzaron a acercarse a sus antiguos escritorios a partir del lunes 22 de julio.

Entre julio y diciembre de 1979, se dio un original proceso de cambio en el aparato estatal; proceso que se desarrolló sobre la base de dos polos contrapuestos que tendían a engendrar estrategias diferentes. Uno buscaba la transformación de la vieja burocracia somocista mediante el nombramiento de nuevos funcionarios y la exclusión de otros; y el otro se orientaba hacia la asimilación y mimetismo de las viejas formas y contenidos técnico-burocráticos establecidos en el interior de los viejos ministerios y organismos (por ejemplo, Salud, TELCOR, INSS, Educación, Finanzas, Agricultura, Trabajo, etc.) v/o hacia la incorporación de las anteriores entidades en nuevos complejos organizativos, tales como Bienestar Social, Planificación, Cultura, etc.

En la práctica los empleados del régimen derrocado fueron confirmados en su lugar de trabajo anterior, o bien fueron trasladados a otras dependencias; y algunos decidieron dejar el país. Nuevos cuadros fueron incorporados a la administración pública, particularmente docentes universitarios y técnicos (que por su posición política antisomocista trabajaban, previo al triunfo, con la empresa privada), y especialistas no nicaragüenses, adherentes a las más disímiles posiciones de todas las izquierdas habidas y por haber. La burocracia creció desordenadamente. Los supernumerarios fueron una de sus consecuencias más visibles. Se abrieron ministerios, direcciones y departamentos para todo. Fue la época de los organigramas y del crecimiento de un frondoso árbol burocrático improductivo, pesado y lento; sin plan, ni ton, ni son.

A tres años y medio de haberse puesto en marcha aquel proceso y basados en las prácticas administrativas del Gobierno de Reconstrucción Nacional, no es ocioso afirmar que la virtual estrategia que ha predominado no ha conducido el proceso hacia la transformación del aparato burocrático somocista, sino por el contrario, de hecho ha tendido a favorecer el mantenimiento de las viejas formas de hacer gobierno, es decir, del mantenimiento, desarrollo y reproducción de la dominación burguesa y de las relaciones de producción que sirven de base a ese régimen social.

En un informe técnico de circulación restringida, en octubre de 1979 se indicaba al respecto lo siguiente: "En efecto, el Estado Sandinista ha heredado una administración repleta de defectos y vicios, incluyendo elementos que, en muchas formas, pueden estar trabajando en contra de la revolución o, por lo menos, no aportando el máximo de su potencialidad al fortalecimiento y consolidación del proceso revolucionario. Es posible decir que el Estado ha 'heredado', de la lucha revolucionaria, un nuevo Ejército; pero, desafortunadamente, no es posible decir lo propio con relación de la Administración Pública".³

Acerca de este hecho no hay que buscar culpables. La causa es histórica y estructural. La realidad no se cambia por decreto, ni mucho menos la manera de pensar, sentir, actuar y comportarse (ideología práctica) de las personas; y más aún si éstas están alejadas de los procesos productivos concretos, como es el caso de los sectores medios, técnico-burocráticos, de cualquier gobierno burgués normal, común y corriente.

Pero si ideológicamente los empleados, técnicos y funcionarios devenidos del viejo régimen, adscriben en su mayoría su comportamiento y prácticas, a formas y contenidos administrativos no propiamente revolucionarios —lo cual incide en el rendimiento del sector público—, desde el punto de vista científico y técnico se agrava la situación, por cuanto los niveles de calificación de la fuerza de trabajo —con respecto a las exigencias de una sociedad en proceso de transformación revolucionaria— en todas las áreas son muy bajos.

En efecto, un país que heredó el 51 por ciento de su población en estado de analfabetismo y con apenas el tercer grado de primaria como nivel promedio de

escolaridad a escala nacional; con bajas tasas de matrícula inicial y con altas tasas de aplazados y de desertores en todos los niveles del sistema escolar; con generaciones de graduados universitarios y técnicos medios, cuya formación no sólo es de bajo nivel con respecto a los extraordinarios avances de la revolución científica y técnica, sino también con respecto a los graduados de carreras similares en el área centroamericana, dice y explica los ingentes esfuerzos que habrán de hacerse, a fin de reconvertir hacia la ciencia y hacia la Revolución a esa fuerza de trabajo que hoy administra y construye la burocracia sandinista.

No obstante lo anteriormente indicado, advertimos que se podría caer en derivaciones mecánicas e ingenuas si de lo expuesto se concluye que en un poco más de tres años de Revolución, sólo habrían cambiado los nombres y las formas administrativas, mientras el contenido del Estado continúa intacto. Esto evidentemente no es cierto. No lo es, no sólo porque hoy la dirección y orientación de la burocracia es diferente al pasado, las acciones de capacitación día a día toman mayor auge y las tareas de educación política (de parte de la Unión Nacional de Empleados —UNE—, los Comités de Base Sandinista —CBS— y las Milicias Populares Sandinistas —MPS—) se incentivan, profundizan y crecen; sino además, porque junto al nuevo personal incorporado, muchos de los anteriores empleados, técnicos y funcionarios, poco a poco acceden a la ideología sandinista y revolucionaria.

Esto último indica que la lucha entre lo nuevo y lo viejo al interior de la burocracia sandinista hoy en día, es muy grande, amplia y profunda. De modo que investigar el carácter y naturaleza de esa lucha, descodificar sus componentes y variables, y decidir planificadamente todas las previsiones —tanto en el ámbito de la planificación administrativa como en el de la capacitación— ha de ser tarea consciente del Estado y su dirección revolucionaria, para que triunfe lo revolucionario sobre lo decadente.

En el mismo Informe de octubre de 1979 se afirmaba: “Así, pues, el Estado Sandinista enfrenta, en estos momentos, el difícil reto de manejar una situación particularmente compleja de reconstrucción nacional y cambio social, a través de un aparato administrativo que también está sufriendo cambios estructurales en profundidad y que, por lo demás se encuentra debilitado, en cierta medida, por las depuraciones habidas en su seno; por el reclutamiento de cuadros idóneos ideológicamente, pero inexpertos en el manejo de la administración pública y por la carencia de experiencia que existe en Nicaragua, como en la gran mayoría de los países latinoamericanos, en materia de administración de un Estado Revolucionario. Por lo tanto, nunca se hará el suficiente hincapié en la necesidad de prestar toda la urgente atención, a la solución del problema actual del desarrollo institucional y la capacitación del Sector Público, en forma paralela, complementaria e interrelacionada con la solución de los múltiples problemas planteados por los requerimientos de reconstrucción, unidad, producción, seguridad, etc. Si tal cosa no se lograra, sería prácticamente imposible canalizar adecuadamente los esfuerzos que se realicen para alcanzar estos últimos objetivos, dentro de un marco satisfactorio de economía de los recursos que se inviertan y del tiempo en que se logren.

De aquí nuestra tesis de que: *La planificación, implementación y ejecución de un programa de Fortalecimiento Institucional y Capacitación al Sector Público, coherente con la orientación política, filosófica, social y económica del Estado Sandinista, constituye un factor estratégico de alta prioridad, para el logro de los objetivos de la reconstrucción y consolidación del poder Popular Sandinista*".⁴

2. La educación en Nicaragua: ayer, hoy y mañana

El abordaje de este problema nos remite necesariamente a la naturaleza transitiva de la actual sociedad nicaragüense; es decir, a la necesidad de tener que describir y contrastar la estructura y componentes del sector educación, tanto en el reciente pasado somocista, como en el corto tiempo de tres años y meses de proceso revolucionario sandinista.

2.1 El reciente pasado somocista

Igual que en la mayoría de países de América Latina, la estructura educativa que heredó la dictadura somocista a la Revolución, estaba conformada por las áreas, niveles, ciclos y modalidades siguientes:

2.1.1 Áreas de formación

a) Un nivel Preescolar que atendía a niños de 5 a 6 años de edad y que fundamentalmente estaba en manos de la empresa privada para los hijos de las clases media y burguesa.

b) Un nivel Primario —oficial y privado— con seis años escolares de nueve meses cada uno, para niños de 7 a 12 años de edad. La cobertura de este nivel, para la población de esa edad, en 1979 era apenas de 64.8 por ciento.

c) Un nivel Medio o Secundario, de cinco y seis años escolares según modalidades y dividido en dos ciclos: uno Básico General de tres años, y uno Diversificado de dos o tres años según áreas de especialización (Bachillerato General, Educación Técnica, Educación Agropecuaria, Magisterio y Comercio —Bachillerato Administrativo—). Este nivel ofrecía atención a jóvenes de 12 a 17 años con una cobertura de atención —oficial y privada— para la población de esa edad en 1979, de 14.7 por ciento.

d) Un nivel Superior Universitario, de cinco a siete años según la carrera con una oferta de atención —también particular y oficial— para jóvenes de 17 a 22 o 24 años de edad en 1979, de 8.0 por ciento.

Característica principal de los niveles Medio y Superior era, que la oferta educativa básicamente se concentraba en especialidades ligadas al sector no productivo de la

economía, como por ejemplo el Bachillerato General (en Ciencias y Letras) y de Comercio en el nivel Medio; y las carreras de carácter humanístico y de administración en el nivel Superior. En suma: la educación era el vivo retrato de la estructura económica establecida y por ende de la división social del trabajo en una economía poco diversificada, dependiente y organizada de cara a la agroexportación capitalista.

2.1.2 Area de capacitación

El Area de Capacitación en tiempos de la dictadura militar somocista, podría dividirse en tres subáreas, a saber: de capacitación técnica - industrial; de capacitación con énfasis en educación de adultos; y de capacitación administrativa.

a) **Capacitación técnica - industrial.** A raíz del terremoto que asoló la ciudad de Managua en diciembre de 1972, fue creado el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), adscrito al Ministerio del Trabajo. Los alumnos generalmente procedían de las empresas propiedad de la burguesía, y la capacitación consistía en el *entrenamiento en destrezas básicas*, en ramas de actividad como construcción, carpintería, mecánica automotriz y electrónica. Otros Centros en esta subárea eran: El Centro para el Desarrollo de Recursos Humanos y el Instituto Monseñor García y Suárez; ambos de carácter privado.

b) **Capacitación con énfasis en Educación de Adultos.** En esta subárea no podría hablarse de la existencia de un sistema, en tanto que a pesar de los objetivos comunes de sus agencias, éstas no conformaban un cuerpo de relaciones coherente y homogéneo. Su naturaleza política era fundamentalmente desarrollista y reformista, buscando cómo provocar un tipo de conciencia conformista en términos de adecuación social, con respecto a las relaciones capitalistas de producción y a la situación de clase de los usuarios. El financiamiento de las agencias de capacitación era generalmente privado, en base a donaciones que fundaciones canadienses y europeas hacían, tanto a organismos de la empresa privada, como a organizaciones religiosas.

Por su importancia y cobertura las principales agencias eran: El Servicio de Documentación y Comunicación para el Desarrollo Rural (SODOC), con su servicio de documentación rural; la Cruz Roja, con adiestramiento en primeros auxilios y capacitación femenina; el Centro de Educación y Promoción Agraria (CEPA); y el Centro Nacional de Educación de Adultos (CENEA), con énfasis en la concientización; los Centros Familiares de Educación Rural (CFER), para la capacitación de jóvenes campesinos; el Comité Evangélico pro Ayuda al Desarrollo (CEPAD), con educación comunal y formación de educadores para la niñez preescolar de sectores marginados; ALFALIT con alfabetización y educación Primaria acelerada para adultos.

La Misión Católica de la Costa Atlántica, con sus innovaciones en evangelización, alfabetización y dinámica de grupo; FUNDE, con énfasis en capacitación empresarial y realización de proyectos; las Escuelas Radiofónicas, con alfabetización por radio; Fe y Alegría, promoviendo la educación del adulto y la educación del niño en escuelas

nocturnas; la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECCANIC) con educación cooperativa; la Asociación Demográfica Nicaragüense (ADN), con algunos elementos válidos en materia de educación, en planificación familiar y educación sexual. Las Centrales Sindicales (CGT independiente, CTN y CUS) con educación sobre organización sindical; el programa de vacunación y desarrollo comunal de Nicaragua (PROVADENIC), con educación sobre problemas de la Familia y educación sexual; la Clínica San Lucas con educación y orientación sobre problemas psicológicos y de salud mental; y, finalmente, el Instituto de Capacitación Sindical de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN), con cursos para dirigentes obreros.⁵

c) **Capacitación administrativa.** Esta la realizaba el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), creado cerca de Managua en 1968 por la Universidad de Harvard de los Estados Unidos y las asociaciones de la empresa privada del istmo, con propósitos bien claros de apoyo no sólo al proceso de modernización de las economías Centroamericanas sujetas del llamado Mercado Común Centroamericano (MCCA), sino también al de dominación política e ideológica, a través de las administraciones de los aparatos burocráticos de los Estados capitalistas dependientes de la región Centroamericana.

2.2 El presente sandinista

Entre los cuarenta años de dominación somocista y los tres y medio años de democracia popular sandinista, tanto en educación, como en otros aspectos de la vida económica y social, muchas cosas han cambiado, están cambiando y van a cambiar.

Así, por ejemplo, algunos de los hechos entresacados del amplio proceso de cambios ocurridos en el sector educativo de la administración revolucionaria nicaragüense, son: la Cruzada Nacional de Alfabetización que redujo la tasa de analfabetismo del 51 al 12 por ciento; el proceso de postalfabetización y de educación de adultos que da continuidad a aquella gran jornada; la ampliación de la cobertura de la oferta educativa pasando en el nivel Primario de un 64.8 por ciento en 1979 a un 78 por ciento en el actual curso escolar de 1982; la creación de la Facultad Preparatoria y la baja casi a cero de los aranceles para ingreso a la Universidad; la creación del Consejo Nacional de la Educación Superior (CNES) que agrupa a todos los Centros de Educación postsecundaria; la creación del Sistema Nacional de Formación Profesional (SINAFORP), y la del Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP), así como de un poco más de 50 unidades sectoriales e institucionales de capacitación a nivel de ministerios y empresas; la realización de una Consulta Nacional para definir fines y objetivos de la educación; la creación e instalación de 2.696 plantas escolares nuevas en todo el país; etc.

De igual manera como resumimos los principales rasgos del desarrollo educativo en la fase somocista, para exponer la situación actual, revisaremos el sector según áreas de funcionamiento:

2.2.1 Area de formación⁶

a) Sub-área de educación formal

i) **Educación Preescolar.** De 9.000 niños que eran atendidos antes del triunfo revolucionario en este nivel educativo, la matrícula pasó a 41.215 en 1982; lo que ha provocado múltiples ampliaciones no sólo en cuanto al personal docente y administrativo, sino en cuanto a los locales escolares, particularmente en el área rural.

ii) **Educación Primaria.** Aunque la estructura de este nivel continúa igual, en su interior se han dado cambios tanto de tipo cuantitativo —al pasar la matrícula de 369.640 alumnos en 1978 a 530.000 alumnos en 1982— como cualitativos, ya que se ilegitaron y cambiaron los antiguos planes y programas de estudio y se lucha por cambiar las antiguas formas y maneras de hacer educación escolar.

iii) **Educación Media.** De igual manera a lo indicado para el nivel Primario, aunque la estructura de la oferta educativa es la misma, el crecimiento o expansión durante el corto tiempo revolucionario, se refleja en la magnitud de la matrícula que ha pasado de 98.874 alumnos en 1978 a 151.012 alumnos en 1982.

En el presente —y desde hace algún tiempo— se discute la necesidad de “quebrar” la actual estructura educativa, particularmente en lo que concierne a la unidad existente entre nivel Primario y nivel Medio, a fin de reconvertirla en una nueva estructura que integraría, lo que hoy es el nivel Primario (6 años) y nivel Medio (3 años), en un solo nivel educativo que se llamaría —igual que en otros países— Educación General o Básica Común.

iv) **Educación Superior.** Quizá por lo reducido y compacto de este nivel con características de subsistema, a diferencia del que agrupa a los niveles preprimario, primario y medio, los cambios cualitativos y cuantitativos aquí, han sido mucho más rápidos y profundos.

El primer paso en este proceso fue el de la creación —el 4 de mayo de 1980— del Consejo Nacional de Educación Superior (CNES), con funciones de coordinación de todas las instituciones de nivel superior y/o postsecundario.

A partir de este hecho, se han venido dando una serie de procesos que de alguna manera dicen de la profundidad y amplitud de los cambios. Algunos de estos son: decidir las áreas prioritarias de funcionamiento, a saber, la agropecuaria, de Educación y de Salud; la formulación de un Plan de mediano plazo para el Sector; la realización de un conjunto más o menos amplio de actividades de cara a la transformación curricular de todos los planes y programas universitarios de estudio; el establecimiento de cuotas por carreras y por CES; la baja a casi cero de los aranceles universitarios; la creación de la Facultad Preparatoria; la ampliación de la matrícula en las áreas priorizadas a niveles

nunca vistos en la historia del sector; la división administrativa de la Universidad Nacional en Núcleos con administraciones propias y particulares, etc.

v) **Educación Especial.** En 1979 se creó el Departamento de Educación Especial, con el propósito de “ayudar eficazmente a los niños minusválidos, para que se integren a la vida normal del país y se conviertan en elementos que contribuyan al desarrollo socioeconómico del pueblo nicaragüense”.⁷

En la actualidad se atienden a 1.587 niños en 26 centros educativos distribuidos en todo el país.

b) Sub-área de educación no formal

Educación Básica Popular de Adultos. Es la fase posterior y superior de la Cruzada Nacional de Alfabetización realizada entre marzo y agosto de 1980. En otro sentido podría decirse también que es la superación de la Sub-área educativa que aquí hemos llamado de “Capacitación, con énfasis en Educación de Adultos”, propia del régimen derrocado.

Tanto desde el punto de vista pedagógico, como desde una perspectiva estructural, el Programa de Educación Básica Popular de Adultos, está conformado de la manera siguiente:

“Dos grandes ejes componen el mismo, y a través del lenguaje y la matemática se van dando los elementos y temas vinculados a la producción, defensa, salud y medio ambiente⁸ entre otros.

Con el nivel introductorio se inicia el camino del dominio de la lecto-escritura y las operaciones fundamentales, a los no alfabetizados.

Con los cuatro niveles (un nivel por semestre) continúa, tanto en profundidad como en extensión, a desarrollarse un conjunto de nociones fundamentales que permitirán a los educandos comprender más a fondo su trabajo en la sociedad, la vinculación de la educación-producción y el rol histórico de ellos, en la Revolución Popular Sandinista en todos los campos.

Una vez concluidos estos cuatro niveles, se abrirá un proceso intensivo de educación politécnica, que permitirá al egresado de EPB adquirir los instrumentos fundamentales y la metodología de enseñanza-aprendizaje, que le dé acceso a la capacitación técnica y continuar con su superación cultural”.⁹

En 1981, la distribución de la matrícula fue de la manera siguiente: Nivel Introductorio (alfabetización) 58.141; Primer Nivel 48.278 y Segundo Nivel 58.006. En el presente año (1982) la matrícula ha sido: Nivel Introductorio 51.501; Primer Nivel 37.467; Segundo Nivel 29.195; Tercer Nivel 45.192.

¿Qué pasa al interior de los Colectivos de Educación Básica Popular de Adultos? “Es una práctica colectiva en donde el acto educativo se da y produce horizontalmente entre personas iguales; en donde el educador recién alfabetizado, busca educarse y ser educado, y el educando, en el diálogo y el descubrimiento, se transforma en educador de sí mismo y de los demás. En los CEP el proceso de distribución, trasmisión y apropiación de los saberes es un acto colectivo, sin separaciones, ni fragmentaciones. Aquí la educación es un acto de autoeducación, a través de la discusión y el diálogo”.¹⁰

2.2.2 Area de capacitación

Esta área podríamos subdividirla en tres sub-áreas o tipos según ámbito de especialización, a saber, las que ofrecen capacitación técnica a la fuerza de trabajo relacionada directamente con la producción (capacitación en destrezas); las que ofrecen capacitación en el ámbito de los procesos administrativos y de planificación y dirección de la economía (capacitación técnico-política); y las que por su ubicación institucional, ofrecen capacitación tanto de carácter técnico-productivo, como de carácter administrativo y de dirección.

a) **Capacitación técnica.** El organismo máximo en esta sub-área es el Sistema Nacional de Formación Profesional (SINAFORP), creado el 10 de mayo de 1980 como dependencia del Ministerio del Trabajo, con fines entre los cuales destacan: la formación profesional de los nicaragüenses de ambos sexos, semicalificados y no calificados, y el perfeccionamiento de los mismos, en los oficios de todos los sectores económicos del país; y la formación profesional de los trabajadores para su reconversión o transferencia a otro oficio, o para su adaptación a nuevas tecnologías o necesidades, etc.

El SINAFORP es la superación revolucionaria del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de tiempos del somocismo, no sólo en cuanto a amplitud y cobertura —dado que ofrece sus servicios a nivel nacional— sino en cuanto a la naturaleza popular de sus fines y propósitos.

Los principales Programas de SINAFORP en 1982 son:

- i) Programa de Formación en Centros y Empresas Prioritarias.
- ii) Programa Móvil Nacional Agropecuario.
- iii) Programa de Formación en Centros Fijos.
- iv) Programa de Talleres Populares.
- v) Programa de Capacitación a Innovadores.

Otras entidades oficiales que ofrecen cursos de capacitación técnico-profesional junto a SINAFORP son: la Junta de Reconstrucción de Managua y el Ministerio de la Construcción.

b) Capacitación en Administración y Dirección de la Economía.

En enero de 1980 se creó el Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP), adscrito al Ministerio de Planificación. Según su ley creadora, serán tareas del INAP las siguientes:

- i) La formación de recursos humanos para la Administración Pública.
- ii) La orientación y regulación del desarrollo de la Administración Pública.
- iii) La investigación científica para el mejoramiento de la Administración Pública.
- iv) La integración de la Administración Pública con las masas populares.

Para el cumplimiento de las mismas, el Instituto Nicaragüense de Administración Pública divide sus acciones en dos áreas: *Planificación Administrativa*, con funciones de investigación y programación administrativa, para la asesoría y consultoría del Gobierno Central, Regional y Municipal; y *Capacitación de Cuadros*, con funciones de planificación y ejecución de acciones de capacitación y de asesoría y coordinación de las unidades sectoriales e institucionales de Capacitación, en el ámbito de competencia del Instituto, como lo son, los aspectos relacionados con la administración estatal y la dirección de la economía.

El INAP no cuenta con antecedentes oficiales en el pasado somocista, pues quien hacía la capacitación de los dirigentes de este régimen era, el aparato privado conocido como INCAE.

El INCAE, a tres años del triunfo insurreccional, junto a unas tres o cuatro agencias de carácter privado ligadas a las Cámaras patronales (industria y comercio) y a las donaciones del Gobierno de los Estados Unidos, montan y realizan cursos de tipo técnico-eficientistas sobre "relaciones humanas"; organización de personal; métodos de control; manuales de funcionamiento, etc.

c) Capacitación a través de las Unidades Sectoriales e Institucionales, según rama administrativa o de la producción. Las necesidades de una mayor especialización de la fuerza de trabajo en cada sector de la economía y en cada ministerio o institución estatal, según su área de funcionamiento, obligó a que en los organigramas y presupuestos de 1980-1981 —meses después del triunfo insurreccional— aparecieran, por primera vez, secciones y departamentos de capacitación, la mayoría dependientes de las direcciones de personal y Cuadros.

En este proceso, desde agosto de 1980, el Instituto Nicaragüense de Administración Pública, ha jugado un papel muy importante, realizando tres tipos de actividades, a saber, de asesoría para la detección de necesidades de capacitación y programación, de planificación y evaluación de acciones de capacitación; impartiendo cursos directos para los directores y responsables de unidades de capacitación, acerca del proceso pedagógico y didáctica especializada en esta área; contratando cursos con organismos extranjeros con los cuales tiene convenios el INAP, a fin de proporcionárselos a los ministerios que los necesitan y reclaman.

En la actualidad el INAP cuenta con un Departamento responsable de atender las necesidades de las unidades sectoriales e institucionales de Capacitación y de dar los pasos necesarios para la conformación del Subsistema Nacional de Capacitación en su área de competencia.

Acerca del contenido o contenidos de las acciones que realizan las unidades sectoriales e institucionales de capacitación, éstas varían según las áreas de funcionamiento del ministerio o institución de que se trate. Así, en ministerios del Sector Social, la capacitación es para mejorar procesos de carácter propiamente administrativos y también para mejorar la calidad de las destrezas y habilidades concretas según áreas específicas: salud, educación, vivienda, cultura, etc. En ministerios de carácter productivo es igual; por un lado, capacitación en conocimientos para el manejo de los procesos administrativos (planificación, organización, coordinación, control, etc.) y por el otro, capacitación para el manejo de las destrezas relacionadas con la producción directa.

Las unidades de capacitación que desde la creación del INAP han recibido asesoría técnico-metodológica de parte de éste, son:

- Banco Central de Nicaragua
- Banco Nacional de Desarrollo
- Banco Popular
- Banco de América
- Banco Inmobiliario
- Banco Nicaragüense
- Corporación Financiera de Nicaragua (CORFIN)
- Corporación Forestal del Pueblo (CORCOP)
- Corporación Industrial del Pueblo (COIP)
- Contraloría General de la República
- Centro de Capacitación para las Cooperativas (CECOP)
- Central Sandinista de Trabajadores (CST)
- Diario Barricada
- Dirección de Transporte Terrestre Automotriz
- Dirección Nacional de Informática (DNI)
- Dirección Tutelar de Menores
- Dirección General de Empresas Agropecuarias (SUMAGRO)

- Dirección General de Servicios Agropecuarios (DIGESA)
- Embotelladora Nacional
- Empresa Nacional Mataderos de Reforma Agraria
- Empresa Nacional de Buses Interurbanos (ENABIN)
- Empresa Nacional de Alimentos Básicos (ENABAS)
- Empresa Nacional de Puertos (ENAP)
- Empresa Nacional de Café (ENCAFE)
- Empresa Agrícola "ARMANDO TALAVERA"
- Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar (INSSBI)
- Instituto Nicaragüense de Energía (INE)
- Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado (INAA)
- Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER)
- Instituto Nicaragüense de la Pesca (INPESCA)
- Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros (INISER)
- Instituto Nicaragüense de la Costa Atlántica (INNICA)
- Instituto de Recursos Naturales y del Ambiente (IRENA)
- Instituto Nicaragüense de Minas (INMINE)
- Junta de Reconstrucción de Managua (J.R.M.)
- Ministerio de Educación (MED)
- Ministerio de Industria (MIND)
- Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH)
- Ministerio de Finanzas (MIFIN)
- Ministerio de Transporte (MITRANS)
- Ministerio de la Construcción (MICONS)
- Ministerio de Comercio Interior (MICOIN)
- Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria (MIDINRA)
- Ministerio del Interior (MININT)
- Ministerio de Comercio Exterior (MICE)
- Ministerio de la Salud (MINSA)
- Ministerio de Cultura
- Proagro-MIDINRA
- Procampo-MIDINRA

2.3 Un sistema que busca conformarse como tal

La educación, desde el hecho educativo concreto en la relación bipolar maestro-alumno, hasta las relaciones curriculares en la institución escolar, los niveles de progreso en que se divide, las modalidades educativas o el sector educación mismo en un país dado, constituye un proceso al que concurren diferentes elementos que se necesitan e interactúan.

Es por esto y por la propia necesidad de su planificación y previsión, que la educación debe verse como un sistema cuyas características serían: la integridad y la interacción entre sus elementos, los vínculos y relaciones que condicionan su estructura según los cuales, el cambio en uno de los elementos origina cambios en los otros, afectando toda la estructura establecida.

Concebir así lo educativo es fundamental, tanto para la planificación de la institución escolar, como para la del sector educativo en su totalidad. En el pasado nicaraguense el "enfoque sistémico" era necesariamente un desconocido, fundamentalmente porque aquí nunca hubo un sistema educativo capaz de responder a tal nombre. Al contrario, la herencia somocista se manifiesta en un *no* sistema; es decir, en un conjunto desintegrado de pequeños islotes según origen, propiedad, nivel, ciclo o modalidad de la enseñanza.

En el presente, condicionados por las limitaciones objetivas tanto de tipo histórico y estructural como por las de tipo coyuntural, y con el crecimiento extraordinario de todas las formas y tipos de demanda educacionales, apenas recientemente se han comenzado a dar los primeros pasos que de alguna manera sugieren la adopción del "enfoque sistémico" para la planificación coherente del sector educativo. Se trata de acciones de investigación y consulta a la educación formal —propriadamente escolar—, a la no formal y al subsector de capacitación. En este mismo sentido —a nivel del área de educación formal— se creó la instancia conocida como Consejo Nacional de Educación, presidida por un miembro de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional.

3. La Capacitación de Cuadros para la Administración Estatal y la Dirección de la Economía como parte del Sistema Nacional de Educación: Una propuesta de Estructura y Funcionamiento

3.1 Cuestión de términos: Capacitación y Formación

En términos generales definimos *capacitación*, como el proceso que se da al interior del Sistema Educativo Nacional, de cara a mejorar, reconvertir o transformar cualidades y atributos muy precisos de la fuerza de trabajo, de acuerdo, por un lado, a las calificaciones obtenidas con anterioridad y, por el otro, a su ubicación actual o futura en la producción.

Como se comprenderá, esta definición procura expresar que la *capacitación*, no es un proceso diferente del proceso de *formación* de la fuerza de trabajo a través de la educación escolar formal, sino que es —asumiendo a la persona humana y su vida, como un movimiento permanente de educación y aprendizaje— un mismo proceso, según el cual la capacitación es su fase superior.

La educación formal escolarizada se orienta hacia la fuerza de trabajo joven e inexperta, y su realización es un proceso lento y de muchos años, en el que la *formación* constituye el proceso básico. La *capacitación*, en cambio, corresponde más a la fuerza de trabajo adulta, ubicada estructuralmente en el trabajo y la producción.

Las posibilidades de la segunda dependen de la solidez y flexibilidad del aprendizaje adquirido en la primera. La *capacitación* con una duración menos estable y sistemática que la educación escolar formal, busca incidir en uno o más momentos

específicos del perfil de atributos y/o calificaciones de la fuerza de trabajo, con el propósito de reconvertirla, mejorarla o transformarla hacia otro tipo de calificación u otro nivel de la misma.

3.2 Fuentes o matrices de la planificación de la capacitación en general, en la perspectiva de una estrategia de desarrollo

Asumiendo como correcto que la capacitación es una fase del proceso educativo de la fuerza de trabajo en general, su planificación global y/o sectorial, no puede partir de un origen diferente del que parte la planificación de la educación escolar o formal de tal proceso.

En este sentido, el Plan Nacional de Capacitación así como las acciones de capacitación mismas, deben partir de dos tipos de fuentes o matrices; uno que podríamos llamar de tipo filosófico y el otro de tipo técnico-operativo de conocimiento de la realidad.

3.2.1 Fuentes de tipo filosófico

- a) Los principios y fines de la Revolución Popular Sandinista.*
- b) Los fines, objetivos y principios generales de la educación nicaragüense, emergidos como resultado de la Consulta Nacional, sobre fines y objetivos de la Educación (Ver Anexo).
- c) Los objetivos estratégicos y operativos del Plan Económico-Social a corto, mediano y largo plazo.
- d) Los objetivos estratégicos y operativos del Plan de la institución y organismo de que se trate.

3.2.2 Fuentes de tipo técnico-operativo o de conocimiento de la realidad

- a) El diagnóstico de la realidad del sector o área productiva y/o administrativa del Plan. Es decir el universo sobre el cual se levanta el Plan de cada sector y por ende su administración.
- b) El diagnóstico sobre las necesidades de capacitación, emergentes del proceso de ejecución del Plan de Desarrollo Administrativo y del Plan Económico-Social y que son recolectadas a través de la supervisión administrativa.

* La Revolución Popular Sandinista se ha declarado: Popular, Democrática y Anti-Imperialista.

- c) El perfil diagnóstico o inventario cualitativo de la fuerza de trabajo de cada Institución.
- d) El diagnóstico e inventario de las posibilidades tanto de tipo técnico-humano, como económico, financiero y material-logístico de la unidad de capacitación respectiva.

Como se observará, de lo que se trata es de que el Plan de Capacitación (educación), tanto institucional como general del sector, tenga bien clara la meta hacia dónde dirigirse y llegar, procurando —como exigencia objetiva— que ésta sea la misma meta de la Revolución, la educación en general del país, del aparato administrativo gubernamental y del Plan Económico-Social. De ese modo, una vez que se tenga claro hacia dónde ir, se conocerá también la realidad que el Plan de Capacitación ayudará a transformar, el nivel y calidad de la fuerza de trabajo que lo ejecutará y las posibilidades de recursos con que se cuenta. Sólo así será posible hablar de plan, coherencia y armonía.

3.3 Estructura y ubicación organizativa del Subsistema Nacional de Capacitación, en la perspectiva de una estrategia de desarrollo

Si reconocemos a la capacitación como una fase del proceso educativo, la organización *sistémica* de ésta debe estar incluida en la organización y estructura del Sistema Educativo Nacional, del cual —para el caso concreto de Nicaragua— la educación formal (Preprimaria, Primaria, Media, Especial y Universitaria) y la Educación de Adultos, son parte.

En este contexto y asumiendo el fenómeno educativo como una totalidad sistémica, el Sistema Educativo Nacional estaría integrado por tres grandes Subsistemas, dialéctica, administrativa y funcionalmente interrelacionados, a saber, Subsistema Nacional de Formación; Subsistema Nacional de Capacitación; y, Subsistema Nacional de Educación de Adultos.

En términos de división del trabajo educativo y según tipo de población a ser atendida, las responsabilidades según esta propuesta organizativa serían:

3.3.1 Subsistema de Formación

Atiende a la población generalmente de 4 a 23 años de edad de acuerdo a la siguiente división institucional, niveles e intervalos promedio de edad:

a) Ministerio de Educación:

Educación Preprimaria	4	a	6 años
Educación General Básica	6	a	15 años
Educación Media Diversificada	15	a	18 años

b) Consejo Nacional de Educación Superior

Educación Media Superior	18	a	20 años
Educación Superior	18	a	23 años

3.3.2 Subsistema de Capacitación

Atiende a la población a partir, por una parte, de su nivel de calificación al egreso de la educación formal y a través de toda su vida; y, por otra, de su ingreso al trabajo y a través de toda su vida. Participan en este subsistema las instituciones siguientes:

a) **Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP).** Planifica y ejecuta cursos de postgrado sobre administración estatal, planificación y dirección de la economía, y coordina y asesora cursos que planifican y ejecutan las unidades sectoriales e institucionales de capacitación, según las necesidades administrativas y/o sustantivas de cada situación concreta. Atiende la fuerza de trabajo burocrático-administrativa y técnica, generalmente la de los sectores medios profesionales.

b) **Sistema Nacional de Formación Profesional (SINAFORP).** Planifica, ejecuta y coordina cursos de capacitación de la fuerza de trabajo directamente conectada con los procesos productivos. El sector de clase al que pertenecen los capacitandos es obrero-campesino.

3.3.3 Subsistema Nacional de Educación de Adultos

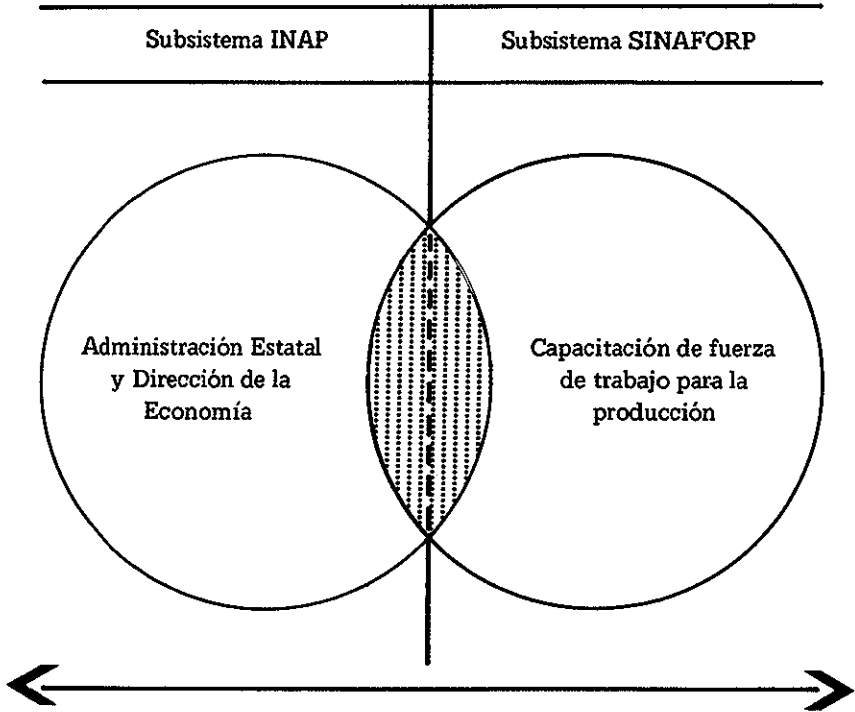
Atiende a la fuerza de trabajo adulta (generalmente mayor de los 14 años) analfabeta, recién alfabetizada, o de bajo nivel de escolaridad. Está a cargo del Ministerio de Educación —a través del Programa de Educación Popular de Adultos (PEPA, antiguo VIMEDA)— y de los diferentes organismos privados de acción social comunitaria. Obviamente, el sector de clases atendido, es el de las clases populares.

3.4 El Subsistema Nacional de Capacitación de Cuadros para la Administración Estatal y la Dirección de la Economía, como parte del Sistema Nacional de Capacitación

3.4.1 Ubicación estructural y funciones generales

Pasando de lo general sistémico a lo particular sistémico, en un segundo nivel de concreción, y asumiendo al Subsistema de Capacitación como si fuese un sistema,¹¹ éste podría subdividirse en dos subsistemas, cuya división atendería fundamentalmente la naturaleza del contenido de los cursos y el origen administrativo del capacitando, según su ubicación en el proceso productivo, a saber, Subsistema INAP; y, Subsistema SINAFORP (Véase Gráfico).

SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION



Ascendiendo a un tercer nivel de concreción, el Subsistema Nacional de Capacitación, que provisionalmente podríamos llamar de Administración Estatal y de Planificación y Dirección de la Economía y que estaría coordinado por el INAP, cumpliría funciones como las siguientes:

Función 1. Planifica, ejecuta y controla cursos de capacitación a nivel de postgrado, y coordina acciones de capacitación que demandan las instituciones del Estado con organismos extranjeros y nacionales, en las áreas de Planificación y Dirección de la Economía y de la Administración Estatal en general.

Función 2. Coordina, asesora y supervisa los cursos de capacitación que se planifican y ejecutan, al interior de los ministerios y organismos a través de las unidades sectoriales e institucionales de capacitación, en los campos de la Planificación y Dirección de la Economía y de la Administración Estatal.

Estas dos funciones recuperan la experiencia acumulada en el INAP hasta la fecha, en tanto el contenido de cada una de ellas coincide con los dos tipos de cursos que sirve y asesora el Instituto hoy por hoy; a saber, cursos centralizados o directos (función No. 1) y cursos descentralizados o indirectos (función No. 2).

De lo que se trataría, como parte de la Estrategia, es de que en cumplimiento de la Función No. 1, el INAP planifique y ejecute directamente con sus propios recursos o con recursos de colaboración externa, aquellos cursos de capacitación o Postgrado en Administración Pública y Planificación y Dirección de la Economía, para los mandos directivos y administrativos del aparato gubernamental y de todas las Empresas del Area Propiedad del Pueblo, siguiendo las orientaciones y directrices de las instancias correspondientes del Ministerio de Planificación, el Consejo Económico y la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional.

Para el caso de la Función No. 2 se buscaría continuar las acciones desarrolladas en casi todos los ministerios y organismos, en el sentido de desarrollar, —mediante la asesoría y la formación de capacitadores— las unidades sectoriales e institucionales de capacitación administrativa, particularmente, en los ministerios e instituciones priorizadas.

Para la primera función, el INAP impartiría capacitación directamente en base a su propio presupuesto y al de los organismos no nicaragüenses que le presten colaboración, con fundamento en la información proporcionada por las fuentes del plan de capacitación. Para la segunda, el INAP coordinaría las acciones de capacitación indirectamente, mediante la asesoría y supervisión durante *la fase de planificación* de la capacitación, en base a las fuentes o matrices antes señaladas, y la coordinación, supervisión y el control, durante *la fase de ejecución*. Estas acciones serían financiadas con los presupuestos de los propios ministerios y organismos beneficiarios.

Así, en lo fundamental el Subsistema de Capacitación para la Administración Pública, la Planificación y Dirección de la Economía, estaría integrado por todas las unidades sectoriales e institucionales de capacitación del Gobierno Central que realizan funciones de capacitación en esta área, bajo la coordinación técnica-metodológica del Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP).

Con propósitos de estructuración y homogenización interna del Subsistema, las unidades de capacitación se estructurarían por sectores, siguiendo el mismo modelo organizativo en que está estructurado el Sistema Nacional de Planificación en el Ministerio del Ramo.¹² Así, el Plan sectorial de Capacitación correspondería al Plan sectorial de desarrollo económico-social, al que ha de responder a su vez el Plan sectorial administrativo para cada instancia o sector del Gobierno de Reconstrucción Nacional.

Una vez concretizado y construido organizativamente el Subsistema Nacional de Capacitación para la Administración Pública y la Planificación y Dirección de la Economía, habrá que determinar y normar la red de relaciones verticales y horizontales, internas y externas al Subsistema; tanto en un *Primer Nivel* al interior del Sistema Nacional de Capacitación con el otro Subsistema de Capacitación de la fuerza de trabajo directamente conectada con la producción —como lo es el Sistema Nacional de Formación Profesional (SINAFORP)—, como en un *Segundo Nivel* más general, con el Sistema de Formación y sus Subsistemas el MED y el CNES, así como con el Sistema Nacional de Educación de Adultos.

3.4.2 Fuentes del Plan de Capacitación para la Administración Estatal y la Planificación y Dirección de la Economía: PLAN-INAP

Junto a las fuentes generales, tanto de tipo político-filosófico como de tipo técnico-operativo que a nivel global se señalan para el Plan de Capacitación, a nivel particular de la *Capacitación para la Administración Estatal y la Planificación y Dirección de la Economía*, se han de tomar en cuenta, —por las propias funciones de la institución responsable de esta área— fundamentalmente tres fuentes o matrices de objetivos instruccionales de capacitación, a saber:

a) Las necesidades de capacitación que emergen del *Plan o Programa Nacional económico y social* en el área de la administración estatal y de la planificación y dirección de la Economía.

b) Las necesidades de Capacitación en el área de la administración, la planificación y dirección de la Economía, diagnosticadas como tales por las unidades sectoriales e institucionales de capacitación en los ministerios y empresas priorizadas.

c) Las necesidades de capacitación en el área de la Administración estatal y de la planificación y dirección de la economía que emergen, por una parte, de *las alternativas de programación administrativa* que el Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP) proponga como adecuadas, en los casos concretos en que ofrezca consultoría en el ámbito de la Planificación Administrativa; y, por otra, del *proceso de supervisión técnica* de las acciones de ejecución del programa administrativo propuesto.

De estas tres matrices o fuentes de necesidades de capacitación, nos interesa —por ser parte global de la propuesta de estrategia de desarrollo— dar relevancia a la última; o sea a las alternativas de programación administrativa y el correspondiente proceso de supervisión a éste, realizadas por el INAP en las instituciones o empresas que demanden sus servicios en el ámbito de la planificación administrativa.

Según su Ley creadora, *el Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP) es el órgano del gobierno revolucionario, responsable del estudio e investigación de las estructuras, procesos y funciones del Gobierno Central, regional y local, así como de la administración del área productiva de la economía en manos de nuestro pueblo; con el propósito de contribuir, mediante la planificación administrativa y la formación y capacitación de los cuadros dirigentes y técnicos, a garantizar la participación de los trabajadores en el proceso de transformación y mejoramiento de la administración del Estado Sandinista, en todas y cada una de las esferas y ámbitos de la vida en Sociedad, de la Nicaragua popular, democrática y anti-imperialista.*

En este contexto, la función general y fundamental del INAP es: La investigación científica de la administración del gobierno revolucionario en todos sus niveles (central, regional y municipal) y del área de la economía propiedad del pueblo; con el fin de

contribuir a través de la Planificación Administrativa y la Formación y Capacitación de Cuadros, a garantizar la participación de los trabajadores en el proceso de mejoramiento y transformación de la Administración del Gobierno Revolucionario.

El INAP realiza la función de planificación administrativa, en tres fases homogéneas y continuadas a saber:

- i) Fase de Planificación, que se cumple a través de actividades de *investigación y programación* administrativa.
- ii) Fase de decisión, que corresponde a la instancia técnico-administrativa beneficiaria del programa propuesto. En esta fase el INAP presta *asesoría*.
- iii) Fase de ejecución del Programa seleccionado, tarea que realiza la administración de la institución beneficiaria. El INAP, en esta fase supervisa la *ejecución* del Plan.

De esta manera, en la fase de *Programación administrativa*, a la vez que se proponen nuevas estructuras y funciones, manuales de procedimientos y dibujos organigramáticos, etc. — todos relacionados con los productos de la investigación realizada sobre el problema concreto por el cual se solicitó la participación del INAP—, también se proponen *acciones de capacitación que sugieren el tipo de conocimientos y destrezas* que se necesitarán para la implementación del Plan.

Veámoslo con un ejemplo: De la Región No. 5 (Boaco-Chontales) se solicita al INAP elaborar una propuesta que constituya un Manual de Funciones del personal de los municipios de la Región. El INAP investiga la naturaleza y características económicas y sociales de la Región y sus municipios, la organización administrativa de la misma, el plan o planes de desarrollo, los proyectos pensados y en ejecución, etc.; y, en base a ellos, redacta la propuesta de Manual de Funciones solicitada. Esa propuesta, necesariamente debe ir acompañada de un programa de capacitación del personal de la Región No. 5 que va a manejar el Manual.

Lógicamente, la ejecución y puesta en práctica del programa (Manual de Funciones) propuesto a la Región No. 5, es responsabilidad del personal encargado en los municipios de la Región mencionada. Al INAP tocará la tarea de *supervisar* el proceso de ejecución, es decir, de evaluar y ayudar en el proceso de realización del mismo.

En general, la función llamada de supervisión, expresa la madeja de relaciones que habrán de constituirse entre el INAP y la administración que ejecuta el Plan Administrativo adoptado. Relaciones que en lo fundamental deben ser de asesoría, información, evaluación, control y retroalimentación.

Todo esto dice, que cada Plan o programa alternativo que emerja de cada investigación, debe incluir dispositivos bien claros de evaluación y control del mismo, a fin de

que el Plan de Supervisión, de parte del INAP, sea previsto con antelación y no se dé "al caso" o por casualidad.

Tarea básica de la supervisión debe ser la observación acerca de la *participación de los trabajadores del ministerio u organismo en la ejecución del plan seleccionado como adecuado*. Participación que debe entenderse, no como la simple presencia de las organizaciones de los trabajadores en los diferentes Comités o Consejos que se creen, sino como la *participación activa*, justificada, madura y adecuada, según cada coyuntura concreta en *las decisiones que se tomen* acerca de: políticas y objetivos institucionales; del mejor uso de los recursos; de la mejor calidad de los productos; de los medios y acciones para elevar la productividad y la producción, etc.

En este sentido la supervisión debe ser garante de la correcta ejecución del plan administrativo, que necesariamente debe indicar con toda claridad lo esencial de la participación obrera o laboral en la dirección del ministerio o institución, como proceso contradictorio con la dirección vertical, centralizada y autoritaria de la burocracia burguesa, propia del antiguo régimen.

Así la supervisión será (y deberá ser) un proceso educativo básico, tanto de los que en la actualidad desempeñan cargos de jefatura o responsabilidad, como de las mismas bases trabajadoras de la institución.

De ahí que esta masa de información deberá ser asimilada por el proceso técnico de supervisión, sistematizándola y poniéndola al servicio de la ejecución del mismo Plan en el proceso de ejecución —o de otros que se prevean para casos similares o parecidos al interior del proceso de planificación— con el propósito de visualizar y concretizar las necesidades de mejoramiento y elevación profesional de la fuerza de trabajo encargada de ejecutar el o los planes.

Con respecto a la capacitación, lo anterior quiere decir que si bien es cierto el plan económico social sugiere determinadas necesidades científico-técnicas y político-ideológicas de las calificaciones de la fuerza de trabajo que implementará en cada situación concreta, el proceso técnico de supervisión (evaluación y control, más ayuda y colaboración) releva, precisa y hace que emerjan a la superficie los diferentes niveles y diferentes cualidades de esas calificaciones. El proceso técnico convierte además, esta información en matriz de datos necesaria para que conjuntamente con aquellas fuentes básicas (tales como los principios y fines de la Revolución Popular Sandinista; los objetivos estratégicos y operativos del Plan Económico-Social; los fines, objetivos y principios generales de la educación nicaragüense, sandinista y revolucionaria; y, las necesidades de capacitación detectadas a través de las Unidades Institucionales de Capacitación) el planificador de la capacitación proceda, no sólo a determinar el tipo de curso, calidad y número de participantes, etc., sino también los objetivos instruccionales, contenidos curriculares, intensidad horaria, metodologías didácticas, etc.

De esta manera, el proceso de capacitación, tanto el que emerge del Programa administrativo como el que resultaría del proceso de supervisión, ganaría base científica y se alejaría de la opinión mecánica y superficial, dándose su lugar como etapa significativa del proceso administrativo sandinista.

3.4.3 El Plan Nacional de Capacitación para la Administración Estatal y la Planificación y Dirección de la Economía

Partiendo del supuesto de que todas las acciones de educación sistemática en el país (formación, capacitación y educación de adultos) se organizarían en un solo gran sistema, el instrumento en el cual se estructurarían éstas para su ejercicio y práctica —en el tiempo y el espacio— sería el Plan Nacional de Educación.

Así, el Plan Nacional de Educación estaría estructurado en tres planes por área de funcionamiento: el de formación, constituido de manera homogénea con los planes institucionales del MED y el CNES; el de capacitación, integrado por los planes de capacitación del INAP, de todas las unidades sectoriales e institucionales de capacitación y el de SINAFORP; y el de Educación de Adultos, en base a los planes del Programa Nacional de Educación Popular de Adultos. Con el Presupuesto sería igual, por área de funcionamiento y por instituciones.

Pasando a un nivel más alto de concreción, el Plan del INAP en el ámbito de la capacitación¹³ —como parte del Plan Nacional de Educación— es el Plan del Subsistema de Capacitación para la Administración Estatal y la Dirección de la Economía,¹⁴ en donde el INAP es la instancia de coordinación y control del mismo.

Se trata fundamentalmente de que el INAP, prevea una serie de acciones de planificación cronogramadas y coordinadas en el tiempo, de acuerdo a dos direcciones o cauces, a saber:

a) **Acciones de planificación** (investigación-programación) de cursos que el Instituto se encargará de ejecutar en áreas determinadas de la Administración Estatal y Dirección de la Economía, de acuerdo al cruce de variables de información de tipo filosófico-político y de tipo técnico-diagnóstico; como por ejemplo los objetivos y metas del Plan 83 en el sector Agroindustrial, y el diagnóstico acerca del nivel de habilidades, destrezas y conocimientos en el manejo del "cálculo económico" de los Directores de Empresas Agroindustriales del área propiedad del pueblo, etc.

b) **Acciones de coordinación** con las unidades sectoriales e institucionales de capacitación, a fin de que mediante seminarios y talleres de planificación, se logren homogenizar los criterios conceptuales, técnicos y políticos, en base a los cuales se construirán los planes sectoriales e institucionales de capacitación, tanto de acción inmediata, como de mediano y largo plazo.

La búsqueda ha de ser —tomando en cuenta las características básicas de cada sector, ministerio u organismo— que el proceso de planificación de la capacitación parta

conceptualmente de los mismos criterios científico-técnicos, e ideológico-políticos, así como, operativamente, de las mismas definiciones de variables, categorías e indicadores (homogenización del lenguaje técnico) y de los mismos formatos sobre los cuales se ha de vaciar la información propia del plan.

De esta manera, todas las unidades sectoriales e institucionales de capacitación, a nivel del aparato burocrático y de la Dirección de las Empresas del área propiedad del pueblo, planificarían sus cursos, seminarios o talleres de capacitación, siguiendo los mismos criterios, técnicas y formatos; lo que facilitará la homogenización, seguimiento y supervisión de los mismos según sectores, y la consecuente homogenización y armonización del lenguaje y sustrato científico y político del Subsistema de Capacitación como totalidad concreta.

El plan de coordinación del INAP dependerá de los planes particulares por UIC y por Sector de Capacitación, según Sector Productivo y/o Administrativo del Estado en su conjunto.

El plan del Subsistema se organizaría según planes por sectores, al cual pertenezcan las unidades sectoriales e institucionales de capacitación (Sector Productivo Social, Financiero, Infraestructura, etc.), con un Plan de coordinación interno por Sector y el *Plan General de Coordinación* de todos los sectores del INAP.

Así, en lo particular —y con respecto al Plan— la función de apoyo del INAP al proceso de transformación administrativa, (como lo es el Plan de Capacitación en los ámbitos de la Administración Estatal y la Dirección de la Economía) seguirá dos direcciones paralelas, de desarrollo combinado, a saber:

- i) Acciones de Planificación, organización, ejecución, evaluación y control, para los cursos centralizados y ofrecidos directamente por el Instituto, a través de sus propios medios o con el apoyo de organismos nacionales y extranjeros.
- ii) Acciones de coordinación y asesoría para la planificación, organización, ejecución, evaluación y control, de los cursos descentralizados e indirectos, impartidos por las unidades institucionales de capacitación y agrupados de manera coordinada por sector administrativo y/o productivo.

NOTAS

- 1 Cfr. Wheelock R., Jaime, *Imperialismo y Dictadura*, México, Siglo XXI Editores S. A., 1975.
- 2 Cfr. De Castilla, Miguel, *Educación y Lucha de Clases en Nicaragua*, Managua, Universidad Centroamericana, diciembre 1980.

- 3 Informe Técnico, *Importancia de un Programa Unificado de Fortalecimiento Institucional y Capacitación Acelerada del Sector Público*, Nicaragua, octubre 1979.
- 4 Informe Técnico, *ibid.*
- 5 Cfr. Varios autores, *Educación y Dependencia*, Managua, Nicaragua, Editorial UNION, 1977, pp. 133-134.
- 6 Toda la información cuantitativa de este inciso ha sido tomada del libro: Ministerio de Educación, *La Educación en Tres Años de Revolución*, Managua, Nicaragua, julio 1982.
- 7 Ministerio de Educación, *ibid.*
- 8 Sobre esto Cfr. nuestro trabajo: De Castilla, Miguel, *Contenido Educativo y Organización del Aprendizaje, en el Contexto de la Transición Revolucionaria*, primera versión, abril 1981, presentado al III Congreso Nicaragüense de Ciencias Sociales en octubre de 1982, en Managua, con el título: *La Contradicción Contenidos de la Educación, Contenidos de la Revolución: Una Propuesta de Solución.*
- 9 Ministerio de Educación, *La Educación en Tres Años de Revolución*, Managua, Nicaragua, julio 1982, p. 37.
- 10 De Castilla, Miguel, "La Educación como Poder", en: *El Estado y las Clases Sociales en Nicaragua*, Managua, Nicaragua, CIERA, marzo 1982.
- 11 El Análisis de Sistemas, asume como Sistema a los Subsistemas de un Sistema General.
- 12 Sector Productivo MIDINRA-MIND; Sector Infraestructura MICONSINE, etc.; Sector Financiero CORFIN, FIR, FINAPRI, etc.; Sector Social MED-MINSA-MINVAH-MICOIN, etc.
- 13 Debe recordarse que la función fundamental del INAP es la transformación administrativa del Estado, a través de la planificación (administrativa), tanto en el área del aparato burocrático del Estado como en el de la Administración y Dirección de las Empresas Propiedad del Pueblo, según el cual la capacitación es sólo una función de apoyo a ésta.
- 14 Integrada por todas las USC y las UIC que capacitan en Administración Estatal y/o Dirección de la Economía.

ANEXO

FINES Y PRINCIPIOS DE LA EDUCACION NICARAGUENSE

El Gobierno de Reconstrucción Nacional de la República de Nicaragua, con fundamento en las necesidades y aspiraciones más sentidas del pueblo nicaragüense y en los principios y metas de la Revolución Popular Sandinista, se propone alcanzar los siguientes *finés* en el área educacional:

- Una educación que forme al nuevo hombre nicaragüense para el trabajo productivo y en el más alto nivel de adquisición de la ciencia y la técnica.
- Una educación al alcance de todos los nicaragüenses, de forma que el nivel de ingreso, la raza, la religión, la edad o el sexo, no sean elementos discriminatorios.
- Una educación que recupere, fortalezca y promueva todas las tradiciones sociales y culturales propias y auténticas de nuestro pueblo.
- Una educación que forme en el nuevo hombre nicaragüense actitudes, sentimientos y hábitos humanistas de unidad, participación social, organización, creatividad, crítica constructiva y liberadora, justicia social, cooperación, solidaridad, democracia y entrega al servicio de las grandes mayorías hasta ahora desposeídas.
- Una educación que forme al nuevo hombre nicaragüense en el pensamiento y el ejemplo de los héroes y mártires nicaragüenses, que a lo largo de la historia de nuestras luchas libertarias hasta la Revolución Popular Sandinista, han ido construyendo y definiendo la personalidad de nuestra Patria.
- Una educación que forme al nicaragüense en una actitud de relaciones, convivencia y fraternidad, con todos los pueblos del mundo y lo abra a la solidaridad con todas las justas luchas de los pueblos oprimidos.

Para el logro de los *finés* mencionados, la Educación Nicaragüense se orientará con base en los siguientes *principios*:

- Formar y capacitar los recursos humanos que la Revolución y el país necesitan, para la realización de tareas que impulsen la producción y el desarrollo social

requeridos por nuestro pueblo para la satisfacción de sus necesidades y en coherencia con nuestros programas de desarrollo.

- Proporcionar el ambiente de aprendizaje y las posibilidades necesarias para que los educandos accedan al conocimiento del patrimonio científico de la humanidad.
- Vincular metodológicamente el estudio con el trabajo en los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación.
- Desarrollar proyectos que propendan a la vinculación de los contenidos educativos con el trabajo productivo y socialmente útil.
- Expandir racionalmente la oferta de servicios educativos a toda la población en los niveles Preescolar, Primaria, Media, Superior y de Educación de Adultos.
- Diversificar la Educación Media y Superior, formando recursos técnicos especializados en las áreas básicas de nuestra producción y de nuestro desarrollo económico.
- Racionalizar la oferta cuantitativa y cualitativa de la Educación Superior, con el propósito de elevar la calidad científico-técnica de los egresados y graduados y de la correcta inserción de éstos en las diferentes áreas productivas.
- Garantizar la participación real y efectiva de las organizaciones populares y en particular de las que integran la comunidad educativa, en la relación de los planes y tareas de la educación.
- Fomentar y desarrollar la utilización de metodologías y formas educativas participativas, democráticas, integradoras, críticas, creadoras y liberadoras.
- Adoptar la consulta con todos los involucrados en las tareas educativas, como procedimiento democrático para la planificación, ejecución, evaluación y mejoramiento sistemático de la educación.
- Establecer Consejos o Comisiones de Coordinación y Consulta entre las diferentes instancias técnico-administrativas del Sistema de Educación y las organizaciones populares relacionadas con la gestión educativa.
- Incentivar la participación organizada de los padres de familia y organizaciones comunales en el desarrollo de las acciones educativas con el propósito de estrechar las relaciones entre familia, escuela y comunidad.
- Propender a la creación de Programas de Estudio flexibles e innovadores, que ligen los contenidos educativos a los problemas propios de la comunidad y de los Programas Nacionales de Desarrollo.

- La nueva educación debe desarrollar profundas convicciones sobre la necesidad de la participación cooperativa, solidaria y organizada de todo el pueblo en las tareas de la Revolución.
- La nueva educación debe desarrollar profundas convicciones en contra de toda forma de explotación de unos países en contra de otros o de unos hombres o grupos sobre otros.
- La nueva educación debe desarrollar el espíritu internacionalista y de solidaridad con los pueblos que luchan por su liberación.
- La nueva educación debe desarrollar una sólida conciencia revolucionaria, crítica y liberadora, continuadora del pensamiento y el ejemplo de Sandino y de todos los héroes y mártires de la lucha por la Liberación de Nicaragua.
- La nueva educación debe crear en el nuevo hombre nicaragüense, clara conciencia, acerca de la necesidad de desarrollar y proteger su fuerza de trabajo manual e intelectual y el medio natural y social en que transcurre su existencia y del que extrae los elementos necesarios para su subsistencia y desarrollo.
- La nueva educación debe desarrollar actitudes positivas y favorables hacia todas las actividades productivas socialmente útiles hacia la defensa de la paz, el bienestar y las conquistas de la Revolución.
- La nueva educación propenderá al desarrollo integral de la persona, abriéndola al progreso científico-técnico, a las creaciones del arte y a todas las manifestaciones auténticas y liberadoras del espíritu humano.