

Capítulo XVIII

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA FORMACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

La formación de servidores públicos constituye un ámbito de interés particular de cada uno de los países. Sin embargo, debido a las limitaciones de algunos estados para preparar por sí mismos a sus servidores, han aprovechado las relaciones exteriores para proveerse de los recursos académicos a través de la cooperación internacional. Con frecuencia, las nuevas naciones han recurrido a las antiguas metrópolis para solicitar asistencia técnica para formar a sus funcionarios. En otros casos, no existiendo planteles o habiéndolos, pero siendo insuficientes, algunos países hechan mano del recurso de dicha cooperación para formar o perfeccionar a sus servidores públicos. Finalmente, en otras ocasiones simplemente se aprovecha la oferta académica externa, aún teniéndose una adecuada planta docente local.

En cualquier caso, se suele solicitar el apoyo de organismos internacionales o de los entes regionales de los que forman parte. Tal es el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA), que dispone del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública (CICAP) y cuya sede se encuentra en Buenos Aires, Argentina.¹ El CICAP es un organismo interguber-

¹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Organismos dedicados al Mejoramiento de la Gestión Pública*. Dos vols., vol. II, Caracas, 1990, p. 65.

namental altamente especializado, cuyas actividades centrales son la consultoría y la asistencia técnica en materia de administración financiera, proyectos de inversión, cálculo tarifario y gestión de empresas públicas. Por cuanto a su programa de enseñanza, las actividades se centran en cursos de capacitación, principalmente sobre administración financiera del Estado, y normalmente tienen una duración de un mes. El curso se dicta anualmente, y está dirigido a altos directivos y asesores gubernamentales.

Con motivo de la integración regional, recientemente se han creado escuelas de formación de servidores públicos regionales, dedicadas a la actualización de los funcionarios de los países integrantes de una comunidad y la preparación de funcionarios públicos comunitarios.

En el centro de la comunidad mundial de entes que participan en la formación de los servidores públicos, se encuentra el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA)

El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA) es la congregación profesional en ciencias sociales más antigua. Su fundación fue precedida por el Primer Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, efectuado en 1910, y que constituye la reunión de científicos sociales más añeja. El Instituto fue establecido en 1930, dentro de los trabajos del Segundo Congreso Internacional de Ciencias Administrativas realizado en Madrid, España.

Objeto y organización

El IICA es el primer organismo internacional dedicado a reafirmar internacionalmente una vocación científica dirigida a favor de la administración pública.

El Instituto constituye un organismo no gubernamental, que tiene su sede en Bruselas, Bélgica. Fue estatuido como una *asociación científica* con vocación internacional especializada en la administración pública como actividad y centrada en las ciencias administrativas como disciplina. El IICA es una asociación internacional con propósitos científicos, cuya base legal es una disposición jurídica belga que rige desde octubre 25 de 1919.

La vocación profesional del Instituto ha sido por siempre de carácter internacional, tiene una posición política imparcial, es una comunidad profesional multidisciplinaria y dispone de una adaptación permanente a un mundo mutante.

Su ámbito de acción cubre todos los temas que interesan a la administración pública contemporánea a nivel nacional e internacional.²

El objeto primordial del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, es promover el desarrollo de las ciencias administrativas; mejorar el desempeño de las organizaciones que integran a la administración pública; modernizar los métodos y las técnicas administrativas; y estimular el progreso de la administración internacional.

Sus actividades principales son la consultaría y la asistencia técnica, esencialmente en lo relativo a la reforma administrativa, administración internacional, evaluación de políticas y carrera administrativa.³ Funge como centro de divulgación universal del saber, tarea realizada principalmente a través de una revista que goza de gran reputación: la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas (International Review of Administrative Sciences)*. También publica boletines, libros, informes técnicos y documentos de trabajo, y cuenta con un centro de documentación y una biblioteca en beneficio del público.

La membresía en IICA está integrada por cinco categorías de miembros: estados nacionales, organizaciones gubernamentales internacionales, secciones nacionales, miembros corporativos y miembros particulares.

Hoy en día, está constituido por cuarenta y nueve países miembros: Austria, Bahrein, Bélgica, Bolivia, Camerún, Canadá, Chile, República Popular China, Colombia, Chipre, Dinamarca, Egipto, Francia, Alemania, Grecia, Iraq, Irlanda, Italia, Costa de Marfil, Japón, Jordania, Corea, Kuwait, Líbano, Libia, Luxemburgo, Malta, Mauritania, Marruecos, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Oman, Pakistán, Portugal, Qatar, San Marino, Arabia Saudita, Senegal, España, Sudán, Suecia, Tailandia, Túnez, Emiratos rabes Unidos, Vaticano, Yemen y Zaire. Nótese que hasta la peculiar administración eclesiástica del Estado-Vaticano, forma parte de las filas del Instituto.

² Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, *El IICA: ¿Qué es? El IICA: ¿Qué hace?*, Bruselas, 1993.

³ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Organismos dedicados al Mejoramiento de la Gestión Pública*, pp. 54-55.

Igualmente está compuesto por nueve organizaciones gubernamentales internacionales: Asociación Africana para la Dirección y la Administración Pública (AADAP), Organización rabe para el Desarrollo Administrativo (OADDA), Instituto rabe para el Desarrollo Urbano (IADU), Consejo Cooperativo de los Países raves del Golfo (CCPAG), Comisión de las Comunidades Europeas (CCE), Banco Mundial, Agencia Espacial Europea (AEE), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), y Secretaría del *Commonwealth*.

El IICA cobra vida dentro de cada uno de los países que lo integran, pues existen cuarenta y siete naciones del planeta que encarnan en sus secciones nacionales. Estas secciones, muchas de ellas denominadas *Instituto de Administración Pública*, están formadas por profesionales prestigiados de los países miembros, o bien, no-miembros del IICA, pero que están interesados en sus objetivos y trabajan estrechamente con el Instituto en sus muchas tareas. Las secciones nacionales son las siguientes: Argelia, Australia, Austria, Bahrein, Bélgica, Bolivia, Brasil, Burundi, Canadá, República Popular China, Colombia, Dinamarca, Egipto, Finlandia, Francia, Alemania, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea, Hungría, Irlanda, Italia, Costa de Marfil, Japón, Jordania, Corea, Kuwait, Libia, Mauritania, México, Marruecos, Países Bajos, Nigeria, Noruega, Omán, Portugal, Qatar, Arabia Saudita, España, Sudán, Suecia, Suiza, Tailandia, Emiratos raves Unidos, el Reino Unido, los Estados Unidos y Zaire.

Integran al Instituto, igualmente, cuarenta y tres miembros corporativos. Se trata de instituciones o asociaciones que tienen actividades en el campo de la administración pública, sea en el ámbito nacional, sea en el nivel internacional. He aquí la lista:

Caja de Seguridad Social de Andorra (Andorra), Fundación del Derecho Administrativo (Argentina), Instituto Brasileño de Administración Pública (Brasil), Centro de Derecho Regional —Facultades Universitarias de Namut— (Bélgica), Centro de Derecho Público —Universidad Libre de Bruselas— (Bélgica), Departamento de Política Pública y Administración —Universidad Darussalam de Brunei— (Brunei), Servicios de Trabajos Públicos de la Ciudad de Montreal (Canadá), Instituto de Gobernación (Canadá), Secretaría General de la Ciudad de Montreal (Canadá), Academia Checa de Ciencias Instituto de Estado y Leyes (República Checa), Instituto Legislativo del Gobierno (República Checa), *Amstikommunernes og Kommunernes* (Dinamarca), Agencia de Desarrollo Administrativo (Finlandia), Departamento de Ciencia Política —Universidad de Hong Kong— (Hong Kong), Consejo de Productividad de Delhi

(India), Instituto Regional de Administración Hotelera (India), FORMEZ (Italia), Asociación Japonesa de Derecho Público (Japón), Sociedad Japonesa para la Administración Pública (Japón), Instituto para las Ciencias Políticas —Universidad de Saitama— (Japón), Sociedad Japonesa para la Administración Pública (Japón), Instituto para la Ciencia en Políticas —Universidad de Saitama— (Japón), Facultad de Derecho —Universidad de KEIO— (Japón), Instituto de Dirección Administrativa (Japón), Facultad de Derecho —Universidad de Dokkyo— (Japón), Asociación Coreana para la Ciencia Electoral (Corea), Instituto Nacional Coreano para la Administración (Corea), Colegio de Estudios de Posgrado —Universidad de Kuwait— (Kuwait), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública (México), Instituto de Administración y Desarrollo Directivo (Mongolia), Fundación del Rey AbdulAziz Al Saoud (Marruecos), *Bestuursacademie* Oost Nederland (Países Bajos), Instituto de Administración Pública —Universidad de Benin— (Nigeria), Instituto de Ciencias Legales (Polonia), Secretaría Regional de Administración Interna (Portugal), Instituto del Estado de Derecho (Rusia), Departamento de Servicios de Consulta Económica e Industrial —Casa Consultora de Saudi— (Arabia Saudita), Colegio de Dirección Industrial —Universidad King Fahd de Petróleo y Minerales— (Arabia Saudita), Estudios de Seguridad rabe y Centro de Capacitación (Arabia Saudita), Escuela de Administración Pública Technikon Mangosuthu (Sudáfrica), Escuela Gallega de Administración Pública (España), Instituto Canario de Administración Pública (España), y Facultad de Estudios Administrativos y Comercio —Universidad de Sri Jayewardenapura— (Sri Lanka) y CERDAS (Zaire).

Se congregan en el IICA cinco miembros corporativos internacionales: Centro Africano de Formación y de Investigación en Administración para el Desarrollo (CAFRAD); Centro Magrebiano de Estudios de Investigación Administrativa (CMEIA), Centro Europeo para el Desarrollo de Dirección Política (CEDDP), Asociación Internacional de Jurisdicción Suprema Administrativa (AL TSA) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Finalmente, el Instituto cuenta con once miembros particulares. Son personas distinguidas de países que no son miembros de IICA, y que son reconocidas por su actividad científica o profesional en el campo de la administración pública.

Con el objeto de extender y multiplicar sus acciones, el IICA cuenta con el concurso de asociaciones especializadas: Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (IASIA); Grupo Europeo de Administración

Pública (EGPA); y Asociación Internacional de Información y Documentación en Administración Pública (IAIDPA).

Los órganos de Gobierno del Instituto son el Consejo de Administración, que es responsable de diseñar los lineamientos generales; el Comité Ejecutivo, a cuyo cargo está la dirección y del control directo de los asuntos internos; y el Consejo Consultor de Investigación, que es la autoridad que propone al Comité Ejecutivo los temas principales que debe tratar en las reuniones. Igualmente, coordina, orienta y evalúa las actividades científicas del IICA y de sus asociaciones especializadas.

Estando su sede en Bruselas, allí se encuentran sus servicios administrativos permanentes conducidos por el Director General, quien diseña el programa del Instituto y coordina sus actividades. Un Comité Científico *ad hoc*, integrado por siete conspicuos miembros que disfrutaban de prestigio científico, y lo asisten en sus labores.

La Obra del IICA

Las actividades principales del Instituto son la publicación de sus investigaciones; la edición de la mencionada *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, publicada cuatrimestralmente en inglés y francés; y la difusión de circulares y boletines, para ofrecer servicios de librería, archivos de información, agenda de reuniones científicas, bibliografías y asesoría.

Otras de sus actividades principales es la consultoría, la cual se ejercita a través de una red de especialistas experimentados en materia de administración pública. Igualmente, organiza seminarios, proyectos de capacitación y preparación avanzada. También realiza labores de investigación o prepara estudios específicos con vistas previas de consultoría.

El Instituto no es un plantel de enseñanza, pero ha aportado mucho trabajo para que las instituciones que forman servidores públicos hagan su trabajo. Su labor ha dejado una honda huella en beneficio de la formación de los servidores públicos, tal como es patente en dos reuniones internacionales ciertamente trascendentales. La primera fue una derivación de un programa de investigación sobre la situación de la enseñanza de la administración pública, auspiciada en colaboración con la UNESCO. En efecto, a principios de 1956 el IICA fue requerido para preparar un informe sobre la enseñanza superior de la administración pública, que comprendió el estado de la formación de servidores

públicos en 27 países, entre otros, los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, así como algunas naciones de América Latina y Asia. Una vez que fue concluido el informe, el IICA fue sede de una reunión en octubre del año siguiente donde expertos en el tema discutieron el informe y colaboraron a darle su forma final. Entre las personalidades participantes estaba Frederick Mosher, fundador de los estudios de administración pública en los Estados Unidos. El informe, desarrollado por André Molitor, ha servido de fuente primordial para esta obra.⁴

En 1967, el IICA auspició otra reunión, entonces en Copenhague, que propició una obra también importante. Se trató de un manual cuya finalidad fue la de facilitar que los países subdesarrollados pudieran organizar planteles de formación en administración pública. Buena parte del trabajo fue realizado por el Grupo de Escuelas e Institutos de Administración Pública del IICA, entre los que destacaron la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Pittsburgh —que realizó la edición de la obra—, el Colegio del Personal Administrativo de Paquistán, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, la Escuela Interamericana de Administración Pública, la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia y el Real Instituto de Administración Pública del Reino Unido. Hay que destacar la labor de Wilburg Jiménez Castro, conspicuo hombre de ciencia iberoamericano que preparó el capítulo sexto del manual.⁵

El IICA es el único ente dedicado al desarrollo de la administración pública con un rango internacional. Existen otros más de cobertura regional, como el Instituto Europeo de Administración Pública, el Centro Africano de Formación e Investigación de Administración para el Desarrollo, la Organización Regional Oriental para la Administración Pública, el Instituto de Administración Pública para Turquía y Medio Oriente, el Centro de Integración Iberoamericana y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Del mismo modo, hay planteles de enseñanza con cobertura regional, como lo fue la Escuela Iberoamericana de Administración Pública, y lo es el Instituto Centroamericano de Administración Pública. Además, existe un organismo nacional dedicado expresa y únicamente a formar servidores públicos extranjeros: el Instituto Internacional de Administración Pública de Francia.

⁴ Molitor, André, *La Ciencias Sociales en la Enseñanza Superior: la Administración Pública*. UNESCO/Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1961.

⁵ Escuela Superior para Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Pittsburgh, *Organización de Escuelas e Institutos de Administración Pública*, Diana, México, 1972 (1969).

Organismos de formación de servidores públicos con cobertura regional

En la actualidad, la formación de servidores públicos a través de la cooperación internacional regional constituye no sólo un mecanismo de asistencia entre países que comparten intereses administrativos mutuos, sino también un espacio de formación en ramas de la administración pública que son compartidas, equivalentes o similares.

La cooperación internacional regional es también un proceso de formación de funcionarios comunes para dos o más países. Un representante típico de esta última tendencia, es el Instituto Europeo de Administración Pública.

Instituto Europeo de Administración Pública

La formación de servidores públicos ha rebasado las fronteras nacionales y está reclamando un nuevo tipo de perfil curricular que atienda los imperativos de la integración sub-planetaria. Sin duda, el avance más perceptible se está dando en la Comunidad Europea, cuyo puntal es el Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), con su sede en Maastricht, Holanda.

Dicha institución fue fundada en 1981, con el propósito de:

*contribuir activamente en el proceso de unificación europea por vía de las actividades de investigación aplicada, formación, consultoría y publicaciones sobre las instituciones y los procesos de decisión de la comunidad, así como sus políticas, la gestión pública y los derechos comunitarios.*⁶

El Instituto tiene el carácter de fundación, su naturaleza es puramente europea y está al servicio del conjunto del sector público para lo cual mantiene un estrecho contacto con las instituciones comunitarias, los institutos de administración pública nacionales, los ministerios de los estados miembros, y las administraciones regionales y locales. No tiene fines lucrativos y, por consiguiente, la organización de sus actividades de formación, investigación y consultoría, se efectúa con base en contratos.

⁶ Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, Holanda, 1994.

El IEAP realiza actividades de formación e investigación sobre temas de actualidad para los países miembros, tanto desde el ángulo jurídico, como desde el aspecto político. Un ejemplo representativo fue el programa de preparación de los funcionarios de los países miembros sobre los procesos de hechura de *Policy* comunitaria y los mecanismos de adaptación a la misma. Obviamente, buena parte de sus trabajos se encaminan a la cooperación y la integración regional, destacando los temas tales como el sistema jurídico comunitario, las relaciones exteriores de la Comunidad Europea y las teorías de la integración.

Uno de los programas principales del IEAP es la gestión pública europea, donde se integran los tres objetos básicos de la institución: formación, investigación y consultoría. Este programa se encamina a propiciar que los servidores públicos europeos adquieran los conocimientos y aptitudes necesarias para desempeñar eficazmente los desafíos que en el porvenir planteará la integración. Sus tres subprogramas se refieren a la reforma y desarrollo de la administración pública; gestión pública europea, y formación de gestores públicos y desarrollo de sistemas de gestión dentro de los países miembros. Por cuanto a los subprogramas uno y dos, se pretende desarrollar los principios y las prácticas más avanzadas en administración pública, enfatizando los aspectos de funcionamiento y evolución de las instituciones, así como el desarrollo de las prácticas y aptitudes requeridas dentro de los estados miembros para mejorar su eficacia.

Especial papel juega la formación y el perfeccionamiento de los altos funcionarios de los países miembros, pues se desea elevar sus conocimientos y aptitudes para mejorar a las instituciones políticas y administrativas de las naciones que integran a la Comunidad. Dentro de este subprograma de formación hay tareas más puntuales encaminadas a acelerar el desarrollo administrativo de algunos países, tales como Eslovaquia, donde recientemente se estableció en Bratislava la Escuela Nacional de Administración Pública.

Tal como se apunta en las tendencias contemporáneas de colaboración de los sistemas de formación del servicio público, en el IEAP existe un programa de preparación de funcionarios judiciales. En Luxemburgo fue establecido en 1992, el Centro Europeo de la Magistratura y las Profesiones Jurídicas como parte del Instituto, destinado de la formación de jueces, funcionarios judiciales y servidores de la administración pública dedicados a tareas jurídicas. Fun- giendo como un eje de convergencia, el Centro sirve para congrega a quienes intervienen en la aplicación del derecho, aplicación que se desea sea uniforme

en el servicio público y los sistemas judiciales europeos. Al efecto, el Centro organizó seminarios sobre el derecho judicial comunitario, libertad de circulación de profesiones y reconocimiento de títulos, así como el derecho en la función pública europea. Como corolario de sus actividades, el Centro está diseñando una Maestría en Estudios Jurídicos Europeos.

Aunque el Instituto tiene una naturaleza supraestatal, sus labores no se ciñen a la Comunidad, se adentran en los países, e incluso en las regiones y los municipios. Esto ha beneficiado relevantemente a los estados (*Länder*) alemanes, las provincias holandesas, las regiones autonómicas españolas y la Comunidad Autónoma de Madrid.

Incluso su actividad rebasa las fronteras de la Comunidad Europea y ofrece asistencia técnica a otros países, tal como Costa Rica y Centroamérica en general, como la ayuda recibida por el Instituto Centroamericano de Administración Pública. Provecho similar recibió el Grupo de Río (de Janeiro) con la creación del Centro de Formación Europa/América, para la Integración Regional, del que trataremos enseguida.

A la cabeza del Instituto está un Consejo de Administración, compuesto por los representantes de los gobiernos de las doce naciones que integran a la comunidad europea. Cuenta con un consejo científico constituido por los directores de los institutos nacionales de administración pública de los estados miembros, así como científicos eminentes de la administración pública. El despacho de los negocios corrientes del IEAP está a cargo de un Director General, que es auxiliado por un Director de Programas y el Jefe de la Unidad de Gestión Pública Europea, así como un Director de Investigaciones, y un Director de Finanzas y Organización. También integran el equipo del Director General, el Director del Centro Europeo de la Magistratura y las Profesiones Jurídicas, el Jefe de la Unidad de las Instituciones Comunitarias e Integración Política, y el Jefe de las Políticas Comunitarias y Mercado Interior.

La planta permanente del Instituto está integrado por personal científico pluridisciplinario y multinacional, además de un grupo de expertos externos.

Centro de Formación para la Integración Regional Iberoamericana

Prole directamente engendrado por el IEAP, el Centro de Formación para la Integración Regional Iberoamericana (CEFIR) es un organismo eurolatinoamericano con carácter oficial, que tiene su sede en Montevideo, Uruguay. El CEFIR fue fundado en Santiago de Chile los días 28 y 29 de mayo de 1992, como un centro consagrado a la formación en materia de cooperación e integración regional. Hay que destacar que el Instituto Europeo de Administración Pública es la entidad ejecutora de este programa y que el CEFIR fue establecido bajo su tutela y dirección.

*Su objeto principal es promover un intercambio de conocimientos y experiencias entre Europa y América Latina en materia de hechura, gestión e implementación de políticas públicas relativas a los procesos de integración regional iberoamericana.*⁷

Se trata de una novedosa iniciativa intercontinental que aspira a “establecer un foro permanente de intercambio de ideas y experiencias sobre la integración iberoamericana y ofrecer en forma continua cursos de formación y perfeccionamiento con amplio efecto multiplicador; abordar los temas de gestión pública de la integración iberoamericana en sus diferentes niveles, trabajando con los responsables de la hechura de las políticas y con las instancias de gerencia e implementación de las mismas, desencadenando un ‘efecto cascada’ en beneficio de los diversos órganos, agencias y actores involucrados; y producir, como resultado de estas actividades, un ‘valor agregado’ al desarrollo de capacidades para la materialización de la integración, brindándolo al colectivo de entidades de la región”.⁸

En la primera fase de sus trabajos, el Centro organizó cursos de contenido eminentemente práctico destinados a funcionarios que por su nivel de responsabilidad requieren de actividades intensivas. Los temas específicos respondieron a las necesidades de entonces, señaladas por las agendas regionales de integración, tales como los asuntos comerciales y aduaneros; las condiciones

⁷ Centro de Formación para la Integración Regional Iberoamericana, *Información Institucional*, Montevideo, Uruguay, 1994.

⁸ *Ibid.*

de ajuste, competencia y estabilidad; y el refuerzo a las capacidades de respuesta nacionales y regionales a los desafíos de la integración.

Iberoamérica, de antaño, ha contado con organismos de formación con cobertura regional y al respecto tiene una labor ciertamente pionera, tal como es observable con las experiencias del Instituto Centroamericano de Administración Pública, la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, la Escuela Interamericana de Administración Pública y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Instituto Centroamericano de Administración Pública

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) es un organismo intergubernamental cuyas actividades comprenden la formación, consultoría y asistencia técnica, en los ámbitos de la descentralización de servicios de salud; análisis administrativo; gestión financiera; administración de recursos humanos; y administración de proyectos.⁹ Dentro de sus actividades de formación, hay que apuntar que otorga becas en el nivel de Maestría en Administración Pública y realiza asesorías didácticas, además de diseñar programas de enseñanza. Igualmente, financia pasantías de profesores y dicta cursos de posgrado en aquella especialidad.

El Instituto tiene su sede en San José de Costa Rica y está al servicio de los países centroamericanos. Nació en 1954 con el nombre de Escuela Superior de Administración Pública en América Central (ESAPAC) y fue creada originalmente por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Panamá se adhirió en 1961.

La ESAPAC tuvo un carácter regional primigenio y es uno de los productos más fructuosos de la asistencia técnica de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuya División de Administración de Asistencia Técnica preparó el proyecto de creación de la Escuela. El proyecto fue aprobado en 1953 durante la reunión del Comité de Ministros de Economía de los países miembros.¹⁰

En su origen, la Escuela estaba conducida por un Comité Directivo formado por representantes de los países miembros y era responsable de las decisiones

⁹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Organismos dedicados al Mejoramiento de la Gestión Pública*, pp. 62-63.

¹⁰ Molitor, André, *Las Ciencias Sociales en la Enseñanza Superior: la Administración Pública*. UNESCO e Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1961 (1958), pp. 178-179.

sobre presupuestos, administración interna y programas académicos. El director era nombrado por el Comité Directivo a propuesta de las Naciones Unidas. El contrato de asistencia técnica signado con la ONU estuvo vigente hasta diciembre 31 de 1959.

Dentro las cláusulas de asistencia se previó que las Naciones Unidas suministrarán anualmente dos profesores temporales, cada cual por un período de tres o cuatro meses, y costearía los gastos de estancia de cinco estudiantes seleccionados por cada uno de los estados miembros de la Escuela.

La ESAPAC, además de su programa de formación, brindó asistencia técnica a los gobiernos que lo solicitaran y cooperación para la organización de seminarios nacionales o regionales sobre problemas administrativos. Asimismo, puso documentación al alcance de los estudiantes de los cursos de perfeccionamiento organizados en los diversos países que sirvieron de sede. Incluso en su sede existe una biblioteca sobre América Central en la que se han reunido los documentos relativos a la legislación de los países miembros, así como estudios sobre los problemas económicos, sociales, administrativos y culturales de la región centroamericana.

Los estudiantes de los programas de formación han sido seleccionados por sus respectivos gobiernos, entre funcionarios de categorías superiores, así como profesores universitarios. Como formación previa ha exigido, además de las calificaciones académicas requeridas para el desempeño de los puestos superiores de la administración pública, que los alumnos posean experiencia práctica y sean designados para desempeñar una función en las categorías superiores del servicio público. El método de admisión establecido en los países miembros, fue la constitución de un comité de selección compuesto de dos funcionarios y una persona ajena a la administración pública local. El comité realiza la selección y propone diez candidatos, de entre los cuales la Escuela elige a cinco que son admitidos a los cursos, luego de superar las pruebas del caso.

En sus primeros años de vida, la Escuela ofreció dos tipos de programas de enseñanza: el primero comprendía cursos generales con una duración de diecisiete meses y un período preparatorio de seis meses, una etapa de cursos de cinco meses y un tiempo de stage práctico de seis meses más. El segundo tipo comprendía cursos especializados con una duración variable y que podía constar de dos a cinco meses, es decir, el programa se organizaba en función de las necesidades de los gobiernos solicitantes.

Los cursos generales, que son los que aquí nos interesan, estaban organizados de la siguiente manera:

El período preparatorio, que debemos recordar consumía seis meses, se realizaba en el país de origen de los estudiantes, donde permanecían desempeñando sus funciones. Los estudios se referían a los principios básicos que sustentaban una mejor comprensión de los cursos posteriores. El estudiante perfeccionaba los métodos de estudio mediante una técnica de exposición oral y escrita, utilizados en los cursos. El período de cursos, de cinco meses de actividad, se realizaba a través de lecciones magistrales, mesas redondas, ejercicios prácticos y seminarios. Al concluir esta etapa, los estudiantes preparaban un informe final que consistía en el elemento más importante para la calificación de su trabajo escolar.

Todos los cursos que brindaba el primer currícula de la ESAPAC eran obligatorios y consistían en las siguientes materias: principios de derecho público, economía de América Central, métodos de investigación en ciencias sociales, relaciones con el público, deontología administrativa, psicología aplicada y relaciones humanas, principios de hacienda pública y administración del presupuesto, administración de personal, principios de estadística, y organización y métodos.

La etapa que seguía era el stage práctico de seis meses, para la cual los estudiantes retornan a los puestos que ocupaban antes de ingresar a la Escuela. Durante seis meses los profesores observan su desempeño y los resultados de la aplicación de las recomendaciones contenidas en el informe final.

Una vez concluido este período, y siempre y cuando el trabajo de los estudiantes fuera satisfactorio, se les otorga un diploma. Tal como es observable, tal diploma significaba una certificado de estudios superiores de administración pública. Sin embargo, una vez que el estudiante preparaba y presentaba una tesis, se hacía acreedor al grado de Licenciado o Doctor en Administración Pública, según era el caso.

La transformación de la Escuela en el Instituto Centroamericano de Administración Pública se remonta a 1967. El cambio obedeció al *Plan de Operaciones* signado por los gobiernos beneficiarios y la Organización de las Naciones Unidas. A partir de entonces, el objeto del ICAP ha sido apoyar la modernización de la administración pública de los países asociados, efectuar estudios sobre su reforma y servir de centro de intercambio de experiencias.¹¹

La actividad de formación descansa en tres cursos de posgrado: Maestría Centroamericana en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública,

¹¹ Gáneva, Iveta, *Diagnóstico Curricular de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública en Costa Rica*, septiembre, 1990, 53 pp.

que tiene una duración de 19 meses, se dicta cada dos años y brinda el grado de Maestro en esa disciplina; Maestría Centroamericana en Administración Pública con énfasis en Administración de la Salud; y Maestría Centroamericana en Administración Pública con énfasis en Proyectos de Desarrollo.¹² Además, imparte otros tres programas de enseñanza: Introducción a la Gerencia, Gerencia Integral y Gestión Pública.

Hay que anotar que los dos primeros constituyen propiamente programas de consultoría y son muy breves, pues sólo constan de 20 horas totales. El último curso es más amplio, se desenvuelve en un trimestre y es parte del Posgrado Centroamericano de Administración de la Salud.

El ICAP publica la *Revista Centroamericana de Administración Pública*, que disfruta de gran crédito entre los lectores, además de libros y documentos técnicos.

* * *

La región del Caribe cuenta con un organismo regional parecido al ICAP. Se trata del Centro Caribeño para el Desarrollo Administrativo (CARICAD), un organismo intergubernamental con sede en Barbados, que brinda asistencia técnica y consultoría a los estados miembros en materia de administración del servicio público, gestión de empresas públicas y reforma administrativa.¹³ Brinda cursos de capacitación en alta dirección, desarrollo de la consultoría y desarrollo de personal, de una a dos semanas, y cuyos usuarios son altos directivos de la administración pública y consultores. Su actividad de formación principal es un Diplomado en Administración Pública, con una longitud cronológica de dos años lectivos. Sus tareas docentes las hace extensivas a través de la preparación de material didáctico, programas de materia y estudios de caso.

Igualmente, realiza investigaciones sobre administración pública, y edita libros e informes técnicos.

¹² "Maestría Centroamericana en Administración Pública", Instituto Centroamericano de Administración Pública, San José, 1992, 87 p. "Maestría Centroamericana en Gerencia Pública de la Salud". Instituto Centroamericano de Administración Pública, San José, 1992, 80 pp.

¹³ *Ibid.*, p. 64.

Asociación Latinoamericana de Administración Pública

Uno de los activos académicos más respetado en la región, ha sido la Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP), hoy en día desafortunadamente muy abandonada y silente.

La ALAP ha sido una Asociación Internacional Civil carente de fines de lucro que ha congregado a una gran cantidad de países, a partir de la década de los años setenta.

La Asociación Latinoamericana de Administración Pública tiene como objetivo: propender al progreso de las ciencias administrativas, en particular en el campo de la administración pública; servir de grupo de consulta a organismos internacionales; mantener un sistema expedito de intercambio de publicaciones y experiencias; actuar de instrumento de difusión y aplicación de nuevas técnicas, y operar como organismo para la coordinación de las actividades desarrolladas en los diferentes centros e instituciones de América Latina que se preocupan de esta materia.¹⁴

Para cumplir estos fines, la ALAP ha convocado a reuniones y seminarios, sirve como centro de consultoría y promueve seminarios de capacitación. Está integrada por secciones nacionales, miembros individuales, miembros institucionales, afiliados y miembros honorarios. Las potencialidades de la ALAP como foco de irradiación de la cultura administrativa han sido patentes.

Una muestra de estas posibilidades de intercambio fue resumida en el Compromiso de Bogotá, de septiembre de 1973, que resultó del Primer Seminario Latinoamericano de Administración Pública efectuado en Bogotá, Colombia. Dentro de este importante foro, auspiciado por la Escuela Superior de Administración Pública, se ratificó la confianza depositada en la ALAP para formar a los servidores públicos de la región.

Tres de sus trascendentales recomendaciones en el Seminario, se refieren a la formación de servidores públicos: incorporación a los currícula universitarios de asignaturas sobre la integración latinoamericana; establecimiento de lazos de colaboración y coordinación entre los países en lo relativo a la formación de planes de estudio de las carreras en administración pública; el

¹⁴ Asociación Latinoamericana de Administración Pública, *Estatutos*, México, 1982.

papel de la ALAP como mecanismo de coordinación para la definición de criterios comunes y equivalencias para capacitación del personal ejecutivo.¹⁵

Una recomendación igualmente trascendental, fue fortalecer los trabajos de integración del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) constituye un notable esfuerzo internacional a favor del mejoramiento de la administración pública en nuestros países, mediante una estrategia regional que dio inicio en 1969 con la creación del Centro Africano de Administración para el Desarrollo, y que prosiguió al año siguiente con la fundación del Centro Asiático de Administración para el Desarrollo.

El CLAD fue fundado por Venezuela, Perú y México en junio 30 de 1972, naciendo en una atmósfera favorable para el mejoramiento de la administración pública que “exige la utilización creciente de teorías, doctrinas y técnicas interdisciplinarias en los campos de las ciencias políticas, económicas y jurídicas, de la sociología general y de la evolución histórica de la región” (...) y “que es preciso, sin embargo, institucionalizar un centro intergubernamental que ostente la representación de esos programas y supervise la elaboración de esos productos”.¹⁶

La idea primordial que produjo al CLAD fue la realización de programas de cooperación internacional en materias de avance de la administración pública en la región. En contraste a la ALAP, el CLAD es un organismo intergubernamental cuyos objetivos son realizar programas de cooperación internacional relacionados con el desarrollo y mejoramiento de la administración pública; fungir como foro de intercambio de experiencias y conocimientos; efectuar y patrocinar investigaciones administrativas en la región; proporcionar asesoría y adiestramiento a través de la asistencia técnica, y la organización de conferencias, seminarios y congresos; coadyuvar a la transferencia horizontal de tecnologías administrativas entre sus miembros; e intercambiar información, editar y difundir publicaciones científicas y técnicas sobre la administración pública.

¹⁵ *Compromiso de Bogotá*, de septiembre 14 de 1973. Kliksberg, Bernardo y Pedro José Madrid. *Aportes para una administración pública latinoamericana*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1975, pp. 9-13.

¹⁶ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Estatutos*, México, 1980.

La labor del CLAD ha sido muy satisfactoria para sus miembros y ciertamente ha dado frutos de gran relevancia. Sería difícil aquí relacionar la gran labor de esta institución, pero de ningún modo podemos omitir mencionar obras tan relevantes como el premio latinoamericano que otorga anualmente, su valioso *Boletín de Resúmenes* que se ha vuelto indispensable para los lectores interesados en el desarrollo de la administración pública universal; y la edición de *Selección de Documentos Clave*, que es índice de nivel de actualización del estado del arte y la ciencia de la administración pública.

Uno de los productos más fructuosos de la labor del CLAD es la Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública (RIGEP), que surgió en el invierno de 1989-1990, luego de tres reuniones de 43 directores de programas de formación e investigación en administración pública en los países iberoamericanos.¹⁷ La Red nació del convenio signado entre el CLAD, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Entre sus trabajos destaca de manera principal la preparación de diagnósticos sobre la formación de servidores públicos en Argentina, Brasil, Costa Rica, México y Perú, que nutrió de insumos informativos para las actividades de la Red. Han sido constituidas redes nacionales y se han realizado reuniones internacionales de expertos sobre métodos de enseñanza y modernización curricular. Debemos mencionar especialmente la reunión de Santafé de Bogotá, de octubre de 1991, en la cual se delinearon las recomendaciones de modernización curricular en los países integrantes de la RIGEP, así como un posterior periplo del autor de esta obra, que por comisión confiada por la Red visitó diez países de la región para estimular la adopción de aquellas recomendaciones, sugerir innovaciones pedagógicas y promover el uso de la red informativa del CLAD.

Hay que destacar que la Red, además de otras actividades, emprendió un importante esfuerzo para patrocinar el perfeccionamiento profesoral en administración pública, especialmente en el campo de las *Policies* públicas y la gerencia social, y auspiciar la preparación de material didáctico de uso general en las instituciones que la integran. Incluso, para incentivar el desarrollo de la investigación en administración pública, ha promovido un concurso iberoamericano que en su primera edición (1991) ofreció como saldo el apoyo económico a 15 proyectos.

¹⁷ *Red Iberoamérica de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública*, Caracas, Venezuela, 1992, 6. pp.

La RIGEP fue un centro de convergencia informativa de sus miembros, un mecanismo de promoción de sus actividades, una instancia de fomento de sus proyectos y un mecanismo de vinculación entre el sector público y las instituciones educativas. La Red estuvo integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En su carácter de organismo intergubernamental, el CLAD realiza actividades de consultoría y asistencia técnica en favor de los países que lo integran, por cuanto a estrategias de transformación del Estado y modernización administrativa; formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de *Policies* públicas; formulación y gerencia de *Policies*, y programas sociales masivos; administración de personal público; diseño de *Policies* de descentralización; y diseño y ejecución de programas de formación y capacitación en administración y gerencia pública.¹⁸

Sirve como foco de un conjunto de redes, como la Red Latinoamericana de Documentación e Información en Administración Pública (REDW), creada en 1986, y que integra a Argentina, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Uno de los renglones más eminentes del Centro son sus actividades de formación, tal como lo constatamos, pues diseña e implementa cursos y programas de enseñanza, y prepara materiales didácticos. Sin embargo, también imparte directamente cursos de capacitación sobre Alta Dirección Pública, Metodología de Investigación y Gerencia Social, cuyos destinatarios han sido altos miembros del servicio público e investigadores universitarios.

Destaca el Seminario/Taller Regional de la Red Latinoamericana de Documentación e Información en Administración Pública, que se impartió durante tres semanas, y se dirigió a responsables de los Centros de Documentación Miembros de la Red.

A las publicaciones antes mencionadas, debemos agregar la Serie *Legislación*, la Serie *Temas de Coyuntura en Gestión Pública*, la Selección de *Documentos Clave* y los *Directorios de Organismos Vinculados al Mejoramiento, Formación y Estudio de la Administración Pública*; así como manuales, libros, e informes de investigación y consultoría.

¹⁸ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Organismos dedicados al Mejoramiento de la Gestión Pública*, pp. 52-79.

El Centro también ofrece servicios de información a través del Centro de Documentación, del Banco de Datos sobre Experiencias en Organización y Gestión del Estado, y de la Base de Datos de Instituciones Vinculadas al Mejoramiento, Formación y Estudio de la Administración Pública; así como de una Videoteca.

Una institución extraordinariamente útil y beneficiosa para los pueblos iberoamericanos, no cabe la menor duda.

Continuamos esta exposición con la Escuela Interamericana de Administración Pública, un notorio esfuerzo de capacidad de integración en administración pública de las naciones latinoamericanas, que desafortunadamente se extinguió. Antes, sin embargo, haremos referencia a un prospecto de plantel iberoamericano que le antecedió y es digno de mención: el proyecto de creación de la Escuela Latinoamericana de Administración Pública.

Proyecto de la Escuela Latinoamericana de Administración Pública

El propósito de crear planteles escolares destinados a la formación de servidores públicos de la región iberoamericana, es uno de los capítulos más interesantes de la historia de la administración pública de la región. En esta línea, nuestras naciones han sido pioneras a nivel mundial, precediendo incluso a países administrativamente más adelantados, como los que recientemente crearon al Instituto Europeo de Administración Pública. En las siguientes páginas vamos a apreciar los alcances del proyecto que dio origen a una escuela profesional de servicio público de rango iberoamericano.

El proyecto del nuevo plantel tuvo que lidiar con una estéril idea todavía vigente en los años sesenta, que argumentaba en contra de la enseñanza profesional de la administración pública. Entonces, a pesar de las escuelas ya establecidas, se afirmaba que la administración pública no era susceptible de ser enseñada como una disciplina científica. Sin embargo, la experiencia histórica y universal superó lo que constituía un prejuicio. El proyecto de creación Escuela Latinoamericana de Administración Pública (ELAP) así lo demostró, tanto por la sapiencia de su diseño, como su postrer establecimiento.¹⁹

¹⁹ Cleavcland, Frederic, Manuel Sánchez Sarto y Benedicto Silva, "Informe sobre el Proyecto de creación de Escuelas Latinoamericanas de Economía y Administración Pública. *Revista de Administración Pública*, núm. 40, octubre-diciembre, México, 1979, pp. 67-68.

En su origen, el proyecto de la ELAP se fraguó entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), motivo por el cual es observable una fuerte influencia universitaria en su diseño.

Estaría bajo la responsabilidad del plantel:

*Preparar administradores públicos a nivel de posgraduados para actuar como profesores e investigadores en las universidades y otros centros de investigación de América Latina; y para desempeñarse como profesionales calificados en las diversas especialidades en que el BID está interesado.*²⁰

El proyecto tuvo su comienzo en la carta dirigida por Gustavo Lagos Matus, Secretario General de la FLACSO, a los expertos que fueron invitados a colaborar en su formulación. La espina dorsal de la idea de la Escuela fue el beneficio esperable para las diversas carreras administrativas abiertas a los especialistas latinoamericanos que se desempeñaban en la administración pública.

De manera especial, el BID mostró interés por la preparación de especialistas de administración pública de las reformas agrarias; proyectos de vivienda y desarrollo de la comunidad; reforma educacional; programas de salud pública; desarrollo económico y programas de movilización de recursos, que incluía la planificación financiera y las reformas tributarias.

Uno de los intereses primigenios de la ELAP fue la posibilidad de que desarrollara un programa de *adiestramiento en servicio*, un método concebido como eminentemente práctico, específico, flexible y susceptible de ser adaptado a las circunstancias particulares de cada país concreto. Como su propio nombre lo señala, el adiestramiento en servicio implica la preparación en el lugar (*in locus*) donde trabajan las personas, por lo que no es fácilmente conciliable con la enseñanza del nivel de posgraduados, considerada como la tarea esencial de la Escuela. Por consiguiente, no se consideró aconsejable la conveniencia de ponerlo en marcha de inmediato.

Por su parte, la formación de posgraduados sería ofrecida con alto nivel académico, pero sin soslayar las finalidades prácticas, porque dicha formación no sólo entrañaba la impartición de asignaturas teóricas y la labor en

²⁰ *Ibid.*, p. 68.

aula. Incluso existían algunas materias, tales como planificación, administración de personal, organización y métodos, preparación de presupuestos y relaciones públicas, que se deberían enseñar de la manera más práctica posible. La visión de una escuela profesional de servicio público, con carácter regional, aspiraba a que “se dé al estudiante no sólo la familiarización verbal con la terminología y conceptos correspondientes, sino también un conocimiento funcional de la técnica respectiva. Debe evitarse la enseñanza demasiado teórica y ofrecer, en cambio, al estudiante la posibilidad de desarrollar su capacidad para practicar las técnicas correspondientes y de hablar y escribir lógicamente sobre ellas”.²¹

Un modo de reforzar este enfoque aplicado consistía en el uso de los estudio de casos, los casos hipotéticos y el mencionado adiestramiento en servicio.

A pesar de que el proyecto de la Escuela Latinoamericana de Administración Pública era operar como un centro de formación académica, trataría paralelamente de ofrecer suficiente competencia profesional para solucionar problemas administrativos concretos: la enseñanza tendría presente las necesidades de la administración pública y el conocimiento de las técnicas administrativas.

El proyecto del plan de estudios de la ELAP sentó bases muy firmes en el carácter regional de la formación de los servidores públicos iberoamericanos. Su esencia estaría constituida por tres elementos: análisis descriptivo del medio ambiente de América Latina en los años sesenta, como base del plan de estudios; un núcleo sólido de cursos y seminarios en administración pública y cierto grado de especialización elegible entre diversos campos de aplicación; finalmente, una formación intensiva y una experiencia significativa en investigación empírica en administración pública con base en un enfoque interdisciplinario.

Por tratarse de un plantel de posgraduación, el currícula constaría de tres semestres como mínimo para quienes se interesaran por realizar una carrera administrativa. Alternativamente, los estudiantes inclinados por la docencia y la investigación universitaria continuarían sus estudios durante un semestre más.

Incluso, la Escuela no constituiría una fase terminal de la formación de servidores públicos y académicos, sino una prolongación para quienes tuvieran vocación docente y pudieran continuar los estudios en universidades de Europa o los Estados Unidos. Igualmente, podrían permanecer otros dos semestres en la Escuela de Administración Pública adscrita a la FLACSO, desarrollando labores docentes y de investigación como miembros asociados.

²¹ *Ibid*, p. 71.

Como la Escuela fue proyectada como una institución de carácter regional, no podía estar satisfecha con una matrícula de pocos alumnos por cada país al año. De ser así, cada país esperaría seis años para contar entre seis y ocho graduados. Un número tan estrecho resultaba muy corto para satisfacer las necesidades de servidores públicos, consejeros administrativos y profesores para América Latina. En los años sesenta se calculaba que solamente Brasil necesitaba alrededor de 15,000 servidores públicos para sus 13 ministerios nacionales, sus cuatro gobiernos territoriales, sus 21 gobiernos estatales y sus 3,100 gobiernos municipales, además de sus múltiples corporaciones gubernamentales y empresas públicas.

Con base en la comunidad de cultura e idioma de los países de América Latina, se proyectó la inclusión de *cursos descentralizados*: en lugar de traer estudiantes desde los países a la sede de la Escuela, grupos de dos o tres profesores rotarían por varias naciones para impartir las asignaturas principales. Dichas materias, en opinión de los expertos que realizaron el proyecto, serían las siguientes: preparación de presupuestos, teoría de la administración general, administración comparada, teoría y práctica de la planificación, administración de personal, relaciones públicas, organización y métodos, relaciones humanas.

Ahora bien, ya que hablamos de asignaturas, tratemos en conjunto el plan de estudios de la ELAP.

Hay que resaltar que de los tres semestres programados, el tercero se dedicaba casi íntegramente a la investigación científica.

El plan de estudios estaba configurado de la siguiente manera:

El primer semestre —que sería obligatorio para todos los estudiantes—, tendría el objeto de iniciar la exploración y análisis de la realidad de la América Latina en aquellos años. Paralelamente, dotaría de las bases para comprender la naturaleza de la administración pública tanto por medio del estudio de su evolución histórica, como de la evolución crítica de sus fundamentos teóricos y sus conceptos analíticos. Dicho semestre también iniciaría a los estudiantes en la investigación científica. Estaba configurado con las siguientes asignaturas: ambiente social y político de la América Latina contemporánea; estabilidad y cambio; historia y evolución de la administración como disciplina; teorías sobre administración general, organización y adopción de decisiones; investigación en las ciencias sociales: enfoque general y base matemática; e inglés y francés.

El segundo semestre continuaba de los diseños del primero, pero se distinguía por iniciar cierto grado de especialización en áreas de la administración pública. Al efecto, el estudiante elegiría un curso básico escogido entre

cinco disciplinas mayores: finanzas, organización, personal, planificación, y relaciones públicas y comunicaciones. Adicionalmente serían obligatorios para todos los estudiantes, cuatro de los siguientes cursos: estudio comparado de instituciones gubernamentales y políticas de la América Latina; estudio comparado de la administración pública y principios de derecho administrativo (América Latina, Reino Unido, los Estados Unidos de América, Unión Soviética, Europa Occidental); investigación en ciencias sociales: estadística, métodos y técnicas; e inglés y francés. Al mismo tiempo, cada estudiante seleccionaría una de las siguientes asignaturas que funcionarían como campo de especialización: administración financiera: presupuesto y administración tributaria y control financiero; organización: teoría y práctica del análisis para la organización; administración de personal: teoría y práctica; planificación gubernamental y administrativa: teoría y práctica; y relaciones públicas y comunicaciones: teoría y práctica.

El tercer semestre serviría para completar la formación especializada de los estudiantes, que aspiraran a ingresar al servicio público. Además de intensificar el énfasis dado al estudio de la América Latina de entonces, así como al trabajo en el ámbito de especialización elegido, el alumno tendría una experiencia significativa en la investigación interdisciplinaria. Al efecto, se concentraría en algún aspecto significativo del desarrollo social y económico, o bien, en un tema de teoría relevante en la administración pública concebida como una disciplina científica. Hay que resaltar que el prominente papel otorgado a los trabajos investigativos, estaba sustentado en una visión mixta de la Escuela Latinoamérica de Administración Pública donde cabían juntas la naturaleza universitaria y la índole profesional, con miras al desarrollo de la carrera administrativa. Por tal motivo, se diseñaron seminarios de investigación constituidos por grupos de estudiantes dedicados a explorar un tema de importancia científica.

Sin embargo, el tercer semestre estaría integrado también por trabajo de aula, de modo que se previó la existencia de un solo curso obligatorio para todos los alumnos titulados: aspectos socioeconómicos, políticos y administrativos del desarrollo nacional en la América Latina. Habría un conjunto de dos a cuatro materias relacionadas con los campos de especialización escogidos. Algunas de esas materias eran enseñadas entonces en la Escuela de Sociología de la FLACSO, en tanto que las restantes las podría impartir la futura Escuela de Economía, cuyo diseño estaba también en proceso.

El conjunto de las asignaturas optativas era el siguiente: derecho y procedimientos administrativos; liderazgo administrativo; problemas administrativos de la planificación educacional; reforma agraria y desarrollo de la comunidad rural; comunicaciones y organización compleja; estudio comparado de la burocracia (organizaciones burocráticas, eclesiásticas, educacionales, hospitalarias, industriales, sindicales, militares, de partidos políticos y gubernamentales); estudio comparado de la planificación gubernamental; antropología cultural; aspectos demográficos del desarrollo económico; control financiero y auditoría; política fiscal y hacienda pública; relaciones humanas en la organización compleja, o sociología del trabajo; planificación de la utilización de la tierra y desarrollo urbano; sociología política; relaciones públicas e información pública; sociología rural y urbana; aspectos sociológicos del desarrollo económico y social; psicología social y organización compleja; estructura social y cambio; y administración de abastecimientos.

Se consideró conveniente que en el tercer semestre se dedicara al seminario de investigación del 40 al 50% de las horas de aula. Cada alumno se matricularía en un seminario solamente. Habría temas de investigación dedicados al desarrollo de la administración pública, y temas relativos al desarrollo social y económico de Latinoamérica.

Estas ideas fructificaron; sin embargo, desconocemos si tan interesante proyecto derivó en la Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública de la FLACSO;²² o bien, si alimentó el establecimiento de la Escuela Interamericana de Administración Pública prohijada por el BID en Río de Janeiro.

Escuela Interamericana de Administración Pública

Parece que el proyecto ALAP sufriera una sustancial modificación por cuanto a la sede, en lo tocante al socio académico del Banco Interamericano de Desarrollo y con referencia al nombre exacto del plantel, que vino a llamarse Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP).

²² La fuente más cierta y completa al respecto: *Instituciones de Formación e Investigación en Gestión Pública*, publicada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, no consigna la existencia de esta Escuela dentro de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

En efecto, el nuevo plantel fue establecido en Río de Janeiro, en 1964, con base en un convenio signado por la Fundación Getulio Vargas, el Gobierno del Brasil y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La creación de la EIAP procuró una respuesta práctica a una preocupación que se estaba generalizando como resultado de la experiencia que se iba recogiendo a medida que avanzaba el proceso de desarrollo de América Latina, comenzaba a apreciarse entonces que la capacidad administrativa es tan esencial como el capital, la tecnología y los recursos naturales para promover, acelerar y conducir el proceso de desarrollo económico y social. Con la creación de la Escuela se intentó hacer frente a las crecientes exigencias del proceso de desarrollo, que encuentra en la deficiente capacitación del factor humano en el campo de la organización y administración del sector público, uno de sus puntos de estrangulamiento. El planeamiento económico, como principal instrumento de promoción del desarrollo, exigía cada vez más para su implementación, la preparación, evaluación, administración y el control de los proyectos, y el eficiente funcionamiento de las agencias responsables de su operación, las más de las veces, empresas públicas.²³

Del mismo modo, era patente la escasez de recursos para la implementación de nuevos proyectos y programas, así como encarar la baja productividad de los recursos asignados a la administración pública. La respuesta ofrecida por la EIAP fue una revisión de los métodos de trabajo y la elevación del nivel de eficiencia en el uso de los recursos disponibles. Un efecto perceptible en los cambios en Iberoamérica, fue la demanda creciente de servidores públicos especializados en esos sectores.

El desafío que encaraba el desarrollo de América Latina, que en un principio era un problema puramente nacional, se convirtió de tal modo en una exigencia regional que implicó problemas de integración que, difícilmente, una institución nacional podría abordar de manera efectiva. Uno de los factores a considerar, fue que el Estado desempeñaba un papel relevante en la integración económica, no sólo como contralor y regulador del proceso mismo, sino principalmente como uno de sus agentes de mayor relevancia. Fue de tal modo que se hizo necesario el desarro-

²³ "Escuela Interamericana de Administración Pública", Banco Interamericano de Desarrollo, *Las Empresas Públicas en América del Sur y México*, Limusa, México, 1979, pp. V-VIII.

llo de nuevas formas de organización y acción estatal de mayor amplitud, para las cuales un plantel académico de configuración tradicional podría ser poco útil.

Correspondió a la Escuela Interamericana de Administración Pública, procurar los medios más eficaces para ayudar en la formación de los servidores públicos responsables de innovar a las administraciones públicas de los países de la región. Al mismo tiempo se buscaron nuevas metodologías que no solamente consideraran principios generales y abstractos de la teoría de la administración pública, sino también el contexto social.

La enseñanza a cargo de la EIAP se encaminó a surtir un efecto multiplicador, no únicamente brindando oportunidades de perfeccionamiento para los servidores públicos que se desempeñaban en los ámbitos señalados, sino también preparando profesores, incentivando la creación de otras unidades de enseñanza y creando materiales docentes que fueran transmitidos en nivel nacional. Igualmente, la Escuela tuvo encomendado auspiciar el desarrollo de sistemas administrativos más uniformes, estructural y funcionalmente, sobre todo en ámbitos de la administración pública que se juzgaron de fundamental importancia para la integración latinoamericana. Esos ámbitos fueron los proyectos multinacionales, los sistemas aduaneros y la *Policy* tributaria.

Otra tarea más de la Escuela, fue la asistencia técnica a países o instituciones que estaban preocupados por modernizar y dinamizar a la organización de la administración pública. La asistencia se ofrecería con base en el conocimiento adquirido a través de la investigación científica, en el intercambio de experiencias de los países y la información actualizada de que pudiera disponer una institución académica.

Las ideas básicas antes mencionadas quedaron plasmadas en los objetivos existenciales de la Escuela:

Contribuir a elevar el nivel técnico de los estudios de administración pública de América Latina, a través de la formación, a nivel de posgrado, de profesores, investigadores y especialistas en esas materias;

Contribuir a la realización de un programa de investigación de problemas peculiares a la dinámica administrativa de los países de América Latina, buscando las soluciones más adecuadas como instrumento de desarrollo económico y social;

Colaborar con los organismos internacionales e interamericanos, así como con los gobiernos y las universidades a fin de que, una vez completado el programa de adiestramiento, puedan los becarios ocupar posiciones

adecuadas en las administraciones públicas, universidades y organismos internacionales;

Contribuir a mejorar la organización y la administración de las instituciones públicas relacionadas con la implementación de los planes de desarrollo.

La implementación de estas finalidades se realizó a través del adiestramiento proporcionado mediante cursos y seminarios, así como la asistencia técnica suministrada a las universidades de los países miembros del BID, para el establecimiento de programas de adiestramiento e investigación en administración pública. También se dispuso del análisis de los problemas que presentaban los estudios sobre la administración pública, principalmente como instrumento de implementación de los planes de desarrollo, y la publicación de los resultados de las investigaciones realizadas, así como del material didáctico preparado para ser utilizado por las universidades de los países miembros de dicho Banco.

En el período 1964-1977, el BID apoyó las actividades de la Escuela Interamericana de Desarrollo a través de tres convenios signados con la Fundación Getulio Vargas. La asistencia de servidores públicos latinoamericanos a los cursos impartidos por la EIAP, obedeció a los planes de operación del Banco a través de un sistema de becas. Al mismo tiempo, desde la creación de la Escuela hasta 1977, la Fundación Getulio Vargas contribuyó a su mantenimiento mediante aportes económicos, labor a la que se añadieron varios organismos del Gobierno brasileño, principalmente por medio de un programa de becas para los servidores públicos del país.

A partir del inicio de sus actividades y hasta finales de 1977, la Escuela organizó e implementó 63 cursos y seminarios sobre administración de proyectos de desarrollo y administración de empresas públicas. Del mismo modo, como un apoyo al proceso de integración latinoamericana, impartió programas de formación sobre las *Policies* y la armonización tributaria y aduanera en los países iberoamericanos. Los beneficios perceptibles entre 1964 y 1977 fueron patentes, ya que los cursos y seminarios brindados sirvieron para adiestrar a 1,712 servidores públicos, profesores e investigadores, de los cuales el 40% provino del Brasil y el resto de otros países de la región.

La Escuela, como otros planteles hermanos del mundo, también desarrolló un programa de investigación sobre los problemas estructurales y funcionales de la administración pública de los países latinoamericanos. Los resultados de

los trabajos investigativos han servido de material de cátedra y documentos de discusión en los cursos. Tanto las investigaciones, como su enriquecimiento en las lecciones, fue acumulando un gran volumen de material didáctico sobre la tradición, concepción y orientación latinoamericana en administración pública.

Merced a que la Escuela tuvo entre sus fines institucionales la asistencia técnica, a partir de 1967 fue empleada por el BID como apoyo a gobiernos e instituciones latinoamericana en campos de interés para la administración pública. Particularmente, la Escuela fue la entidad ejecutora de tres operaciones orientadas ha adiestrar a 1,255 funcionarios colombianos. Igualmente, a solicitud de su División de Adiestramiento del BID, los profesores de la Escuela impartieron cursos de adiestramiento a cargo del Banco mismo.

Una de las herencias más preciadas de la Escuela Interamericana de Administración Pública, fue poner a disposición de los países de la región parte del producto de las actividades de investigación y asistencia técnica, realizadas hasta 1979. Al efecto, se hizo una selección, ordenamiento, edición y publicación del material que fue compilado, y se preparó con un criterio didáctico y aplicado para ser consultado por escuelas de administración pública y otros planteles, así como por centros de investigación interesados en continuar trabajando y enriqueciendo el material.

Después de casi un cuarto de siglo de fructuosa labor, la Escuela Interamericana de Administración Pública fue extinta en 1988, dejando de proveer su valioso concurso en la formación de los servidores públicos iberoamericanos. Hoy en día, época en que la integración regional es un imperativo planetario, cuán necesaria y útil sería una institución de este tipo para avanzar en los propósitos de adecuar, homogeneizar e integrar la formación de servidores públicos dentro de los proyectos de vinculación política, económica y administrativa de nuestros países.

Organismos Regionales de Formación del Servicio Público en África y Asia

El universo de formación del servicio público abarca también a África y Asia, donde muchos de sus países se convirtieron en estados independientes a partir de la mitad del siglo XX. Como en otros continentes, también se han establecido organismos regionales de formación del servicio público, destacando el Centro Africano de Formación e Investigación en Administración para el Desarrollo,

la Organización Regional Oriental para la Administración Pública, y el Instituto de Administración Pública para Turquía y el Medio Oriente.

Centro Africano de Formación e Investigación en Administración para el Desarrollo

El Centro Africano de Formación e Investigación en Administración para el Desarrollo (*African Training and Research Centre in Administration for Development, CAFRAD*), con sede en Tánger, Marruecos, es un organismo intergubernamental dedicado a actividades de consultoría y asistencia técnica en materias de reforma administrativa, empresas públicas, descentralización y desarrollo urbano y rural.²⁴

También realiza tareas de formación, comenzando con la preparación de materiales didácticos. Dicta programas de capacitación administrativa, tales como el curso de Capacitación de Capacitadores, un breve programa con duración de una semana que se ofrece dos veces al año y se dirige a capacitadores del servicio público de los países agremiados al CAFRAD. De igual configuración, el curso sobre Dirección de Servicios Urbanos tiene como usuarios al alto servicio público de dichos países. El mismo tipo de educandos se benefician del programa conocido como Dirección de las Técnicas de Negociación.

Organización Regional Oriental para la Administración Pública

La Organización Regional Oriental para la Administración Pública (*Eastern Regional Organization for Public Administration, EROPA*), dependiente del Colegio de Administración Pública de la Universidad de Filipinas, es un organismo intergubernamental con sede en Manila.²⁵

EROPA es una red de instituciones académicas cuyas labores benefician al continente asiático: el Centro de Administración para el Desarrollo del Instituto de Formación de Funcionarios, con sede en Corea; el Centro de Formación

²⁴ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Organismos dedicados al Mejoramiento de la Gestión Pública*, pp. 75-76.

²⁵ *Ibid.*, pp. 78-79.

del Instituto Híndú de Administración Pública, radicado en la India; y el Centro de Gobierno Local del Colegio Autónomo Local, situado en Tokio, Japón.

Imparte cursos de capacitación breves, con una duración de dos a tres meses, destacando el Programa de Desarrollo de Ejecutivos para servidores públicos de alto nivel; y el Curso de Formación en el Grupo para el Gobierno Local, destinado a administradores locales.

Publica el boletín EROPA, además de libros, informes técnicos e informes de investigación, y cuenta con un centro de documentación.

Instituto de Administración Pública para Turquía y el Medio Oriente

Esta institución fue un caso muy singular, pues tenía un carácter nacional e internacional al mismo tiempo. Estaba a cargo de un programa de enseñanza típico cuyo resultado era la Licenciatura en Administración Pública y un Diploma certificado por el propio Instituto.

El programa de la Licenciatura en Ciencias Políticas comenzaba con un primer semestre, donde se enseñaban las asignaturas de introducción a la administración pública y principios de administración pública.²⁶ El resto del currículo contenía las siguientes materias: métodos y técnicas administrativas; organización y métodos; administración del personal; funcionamiento y gestión burocrática; técnica de estudio de los métodos; y *tests* y técnicas de medida aplicables al personal. También se enseñaba Gobierno y la vida económica; planificación económica; problemas de urbanismo y de fomento rural; Gobierno y los servicios sociales; servicios sociales; administración internacional; relaciones internacionales; organizaciones internacionales; administración financiera; estadística; análisis de los problemas de administración.

Igualmente, se organizaban seminarios sobre los problemas de gestión; métodos de investigación; y habitación, urbanismo y fomento rural.

El programa para el diplomado comprendía dos años de estudios más. En el primer año los estudios eran los mismos que para la Licenciatura, pero con la obligación de cumplir dos horas adicionales de seminario en el segundo semestre. El segundo año comprendía la integración de grupos de estudio y estudios dirigidos de los cursantes.

²⁶ Molitor, André, *Las Ciencias Sociales en la Enseñanza Superior: la Administración Pública*, p. 314.

Examinados los organismos regionales de formación en el servicio público, concluiremos este capítulo tratando al ejemplar más conspicuo del un organismo de cooperación internacional en administración pública, exclusivamente establecido al efecto: el Instituto Internacional de Administración Pública de Francia.

Instituto Internacional de Administración Pública de Francia

El Instituto Internacional de Administración Pública (IIAP), es un organismo público con sede en París que está dedicado únicamente a formar servidores públicos extranjeros.²⁷

Sus actividades de capacitación comprenden el dictado de numerosos cursos cortos de adiestramiento administrativo. Su duración es breve, de dos a ocho semanas, y están dirigidos a los servidores públicos que se desempeñan en las ramas de economía y finanzas públicas, gestión pública, relaciones internacionales, y técnicas financieras y administración territorial.

En su haber académico también hay un programa de posgrado, dentro del cual destacan los siguientes Diplomados de Estudios Superiores: Relaciones Internacionales, Dirección Pública y Política Económica. Su extensión cronológica es de dos años y son dictados anualmente.

EL IIAP es también una casa de estudios donde se realiza investigación, en temas tales como administración pública comparada, carrera administrativa y empresas públicas. El Instituto publica la muy consultada *Revista Francesa de Administración Pública (Revue Francaise d'Administration Publique)*, así como libros, estudios de casos y material didáctico. Ofrece servicios de información, y dispone de un centro de documentación y una biblioteca.

El Instituto tiene su antecedente inmediato en la Escuela Colonial Francesa, fundada en 1883. Hoy en día es una criatura derivada de los programas de cooperación internacional y fue establecido con esta categoría en noviembre 6 de 1966, luego de la visita del Presidente de la República francesa en América Latina.²⁸

Se trata de una institución pública dependiente del Primer Ministro, cuya cabeza es un Consejo conducido por el Vicepresidente del Consejo de Estado.

²⁷ Centro de Administración para el Desarrollo, *Instituciones de Formación e Investigación*, p. 120.

²⁸ Prats, Yves, "Vingt Annes d'Activités de l'Institut International d'Administration Publique", *La Revue Administrative*, noviembre-diciembre, 1986, pp. 543-548.

Su organización actual comprende los departamentos de estudios, pasantías, investigación, publicaciones y sedes regionales.

Su objeto primigenio es formar y perfeccionar a funcionarios extranjeros. Por tal motivo, en su origen, su organización estaba dividida geográficamente para atender a los funcionarios provenientes de Africa, América Latina y Medio Oriente. En 1975 fue organizado un departamento para Europa, debido principalmente a la imposibilidad de conciliar niveles de aprendizaje entre los cursantes europeos y aquellos otros provenientes de países con menor desarrollo administrativo. Igualmente, antes de ese año las actividades de formación y perfeccionamiento de funcionarios europeos no había sido atendida adecuadamente por el IIAP.

El crecimiento del IIAP ha obedecido, además de su propio impulso y objeto, a que la Escuela Nacional de Administración solamente estaba admitiendo de 20 a 30 funcionarios extranjeros, limitando las capacidades de cooperación internacional. De tal modo, la demanda sobrante de la ENA se transfirió al Instituto.

Dentro de su atmósfera fincada en la cooperación internacional, el IIAP ha participado activamente en la formación de funcionarios principalmente provenientes de los antiguos dominios franceses. Al efecto, como muestra hay que comentar los trabajos de formación emprendidos en favor del Africa francófona, contándose con la cooperación de las ENA y los Institutos de Administración Pública (INAP) locales. Del mismo modo, sus actividades se han realizado con la colaboración del Centro Africano de Formación e Investigación en Administración para el Desarrollo, del que tratamos páginas arriba.

Sin embargo, el IIAP no solamente ha beneficiado a las antiguas colonias francesa, pues bajo una tónica más amplia y generosa, sus trabajos se han extendido al INAP de México, el Colegio del Servicio Civil en Gran Bretaña y la Escuela Nacional de Administración Pública quebequense.

Bajo la perspectiva de los programas de integración europea, el IIAP está actualmente vigorizando sus programas de trabajo con los países socios de la Comunidad Europea, pues su papel en el contexto mundial de la formación de servidores públicos es muy relevante.