

# LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE AMÉRICA CENTRAL (ESAPAC)

**SUMARIO:** I. ANTECEDENTES.—II. CREACIÓN DE LA ESAPAC.—III. ESTRUCTURA DE LA ESAPAC.—IV. ACTIVIDADES: B) *Otras actividades*.—V. CONSIDERACIONES CRÍTICAS.

## I. ANTECEDENTES.

La convicción de las íntimas relaciones existentes entre la prosperidad de un país y la formación de quienes ocupan los altos y aun los medianos puestos administrativos del mismo ha llevado en los últimos tiempos, y muy especialmente a raíz de la última guerra mundial, que a la vez que demostró la insuficiencia de los sistemas anteriores creaba una situación favorable para la reforma, a los Gobiernos de casi todas las naciones a dedicar una atención máxima al proceso de selección y formación de sus funcionarios. Ya en mayo de 1944 se presentaba ante el Parlamento británico el informe de una Comisión especial encargada de dictaminar si debía crearse en Gran Bretaña una Escuela Superior de Administración; y antes de que la IV República francesa tuviese su Constitución, se había llevado en ella a cabo la reforma total de su sistema de enseñanza de las ciencias administrativas mediante la fundación de la Escuela Nacional de Administración, el Centro de Altos Estudios Administrativos y los Institutos de Estudios Políticos. Más tarde fué Bélgica, y últimamente Italia y Alemania han venido a sumarse a este movimiento innovador.

Sin embargo, el empuje de este movimiento le ha hecho trascender del ámbito nacional, en el que había permanecido confinado hasta el presente, para alcanzar, al amparo de nuevas tendencias políticas —y también por motivos económicos— la esfera internacional. Considerable importancia ha tenido en este aspecto la intervención de las Naciones Unidas a través de sus organismos técnicos especializados, en particular la Administración de Ayuda Técnica a los países menos desarrollados.

La labor de la Sección de Administración pública de este organismo ha sido notable. Ya en el año 1949 propuso Brasil la creación de

un centro internacional de formación y perfeccionamiento de la Administración pública bajo la dirección de las Naciones Unidas, y este proyecto, acogido con interés, motivó la organización en 1951 del Primer Seminario Internacional sobre el personal de la Administración pública en Nueva York. Ese mismo año se envió una misión técnica a Bolivia para la reforma y reorganización administrativa del país, por un período de tres a cinco años. En 1952 se dió el paso más significativo al crearse un centro «regional» de perfeccionamiento administrativo en Ankara, cuyas actividades se extienden a los países colindantes y que fué el primer ejemplo de una institución de esta índole con rango internacional.

Con este mismo carácter se fundaron otros centros en Brasil y Egipto. Especialmente interesante por múltiples motivos es el primero de ellos, la EBAP o Escuela Brasileña de Administración Pública, con sede en Río de Janeiro, y que, contra lo que su nombre parece indicar, no es una Escuela nacional, sino un centro regional cuya meta es el perfeccionamiento de la Administración pública en los países iberoamericanos, en especial los de Sudamérica. La EBAP nace en 1952, inmediatamente después del Seminario Internacional Administrativo celebrado en esa fecha en Río de Janeiro, y contando como precedente inmediato con un curso internacional para funcionarios celebrado en la misma capital los meses anteriores. La EBAP es obra conjunta del Estado brasileño, a través de la magna fundación «Getulio Vargas», y de la ONU a través no sólo de la Administración de Ayuda Técnica, sino también de la UNESCO, dato éste importante porque revela el carácter de empresa cultural que se concede a estas realizaciones (1).

## II. CREACIÓN DE LA ESAPAC.

La última de estas instituciones es la Escuela Superior de Administración Pública de América Central, que cuenta en la actualidad con un año y medio de existencia. La idea de su creación fué lanzada por

(1) No podemos, desgraciadamente, detenernos en la estructura de la EBAP. A título meramente informativo, diremos que en la misma tienen lugar tres cursos simultáneos. El primero, destinado a quienes, poseyendo el título de bachiller, piensan dedicarse a la Administración. El segundo, de perfeccionamiento para los que, siendo funcionarios, poseen a la vez algún diploma o título de estudios superiores. El tercero consiste en cursillos monográficos de cuatro meses de duración; tiene la misión de formar especialistas administrativos de los becarios seleccionados por la ONU, con independencia de su formación anterior, entre los funcionarios de los países sudamericanos. Al término de cada curso los alumnos reciben, respectivamente, los títulos de Bachiller, Licenciado y Doctor en Administración Pública. Los programas se deben a expertos de la ONU y la UNESCO y tratan de conciliar las tendencias norteamericanas y las europeas en materia de formación administrativa.

vez primera en la reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, que tuvo lugar en noviembre de 1952 en Tegucigalpa. El propósito último de este Comité (miembro de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas) era la puesta en práctica de un programa de integración económica (actualmente en curso) de los cinco países del istmo, y se consideró que era requisito indispensable para el éxito de este programa el mejoramiento de las respectivas administraciones. En consecuencia, en la petición de ayuda técnica que elevó el Presidente del Comité a la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en nombre de los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua (2) en enero de 1953, figuraba en tercer lugar y entre otras materias (3) la creación de una Escuela Superior de Administración Pública. Se basaba esta petición en que «en el caso de países cuyo desarrollo económico y social está siendo acelerado a consecuencia de la urgente necesidad de ponerse al nivel de otros países..., mientras en los campos industrial, agrícola, forestal, quizá hayan obtenido ya resultados satisfactorios, el manejo de los asuntos gubernamentales presenta un panorama menos favorable. En la mayoría de los países de América Latina hay escasez de verdaderos administradores que, además de sus conocimientos técnicos especializados, sepan conducir los negocios del Estado sobre bases apoyadas en preparación administrativa adecuada» (4). Resaltaba luego el Comité las dificultades con que tropieza el funcionario para perfeccionarse y el estado de la enseñanza de la Administración pública en los países interesados: «Existen cursos, dentro de los planes de estudio universitarios, relacionados con la Administración pública, pero tales cursos son generalmente insuficientes por no formar parte de una enseñanza integral destinada a la creación de funcionarios» (5). Los esfuerzos aislados de cada país resultan insuficientes y se detienen siempre en los niveles medio e inferior; sin embargo, el nivel superior podía atenderse cumplidamente con una Escuela internacional, dada la similitud de tradi-

(2) Debido a un precepto de su Constitución, Guatemala solicitó independientemente la ayuda en una petición redactada en términos análogos sin más que pequeñas modificaciones de detalle (por ejemplo, en el orden de enumeración de materias para las que se solicitaba la asistencia).

(3) Eran éstas: energía eléctrica; Instituto de Investigaciones Tecnológicas Industriales; ganadería y productos lácteos; productos forestales, pulpa y papel; aceites y grasas vegetales; capacitación técnica y administrativa; algodón e industrias textiles; productos de pesquería; fósforos de madera y cera, y llantas y tubos.

(4) *Propuesta específica del Comité de Cooperación Económica acerca de una Escuela Superior de Administración Pública en América Central*, párr. 1.º (Editado por la ESAPAC en «Documentos relativos a la fundación de la Escuela», 1954, página 14).

(5) *Ibidem*, párr. 2.º No hay que subrayar la total vigencia de esta frase entre nosotros.

ciones, recursos y necesidades de los cinco países, y evitándose así la creación de un centro particular a cada nación extraordinariamente costoso, sobre todo si se tiene en cuenta el número forzosamente reducido de alumnos.

La propuesta del Comité de Cooperación Económica incluía, además, detalles sobre las restantes funciones de la Escuela y la asistencia que se precisaba para ella durante un plazo de cinco años. En líneas generales, la Escuela responde a los puntos fijados en este proyecto, completado por el informe del experto designado por la ONU para la redacción definitiva del proyecto de creación de la ESAPAC.

En efecto, desde la reunión del Comité (y antes, por tanto, de elevarse la citada propuesta) se había interesado la Administración de Asistencia Técnica en el proyecto y su delegado en Latinoamérica y otro alto funcionario fueron enviados a explorar las condiciones de viabilidad del mismo. Los informes de ambas personalidades, que intervinieron en la redacción de la Propuesta específica, juntamente con esta Propuesta, movieron a la Administración de Asistencia Técnica a nombrar un experto encargado de redactar el plan de funcionamiento de la Escuela Superior de Administración. Recayó el nombramiento en el profesor venezolano TEJERA PARIS, quien en los meses de abril a agosto de 1953, y en continuo contacto con los Gobiernos respectivos, elaboró un proyecto que ha pasado prácticamente intacto a la realidad y cuyo examen dejamos consecuentemente para cuando estudiemos la estructura y funciones de la ESAPAC. Dicho proyecto fué la base del informe emitido por la División de Administración Pública de la Administración de Asistencia Técnica, que a su vez motivó la Resolución del Comité de Cooperación Económica de 16 de octubre de 1953, por la cual se instaba a los países del istmo a celebrar un convenio con las Naciones Unidas para la creación de la ESAPAC a la mayor brevedad, con el fin de iniciar la Escuela sus actividades en la fecha prefijada de 10 de marzo del siguiente año, dando prioridad a este proyecto sobre todos los demás ya mencionados anteriormente a efectos de asistencia de las Naciones Unidas.

Siguiendo esta recomendación, los distintos países interesados celebraron su convenio respectivo con las Naciones Unidas, como «Convenio suplementario» al «Convenio básico» suscrito con anterioridad por cada país para la prestación de asistencia técnica, firmándose «Convenios suplementarios» en los meses de enero a marzo de 1954, y entrando en funcionamiento la ESAPAC acto seguido gracias a la generosidad del Gobierno costarricense, que había cedido y preparado los locales con anticipación y bajo la dirección del propio profesor TEJERA PARIS, elegido por unánime acuerdo para tal puesto.

### III. ESTRUCTURA DE LA ESAPAC.

La ESAPAC es producto de la colaboración de las Naciones Unidas y de los cinco Gobiernos centroamericanos (6). Las atribuciones y los deberes de cada una de las partes están fijados en los Convenios firmados a tal fin y a los que ya hemos aludido.

La asistencia técnica de las Naciones Unidas durante los años 1954 a 1956 incluye: *a)* El nombramiento y sueldo del director de la Escuela y de un ayudante administrativo. *b)* El nombramiento y sueldo de dos profesores de Administración pública. *c)* La designación y sueldo de dos profesores visitantes al año por el período aproximado de un mes cada uno. *d)* Diez becas anuales de cuatro meses y medio de duración para los alumnos seleccionados por cada país para cursar estudios en la Escuela. *e)* Una subvención de hasta tres mil dólares anuales (en moneda estadounidense) en 1954 y 1955 para la adquisición de libros y material docente; y *f)* Becas de especialización en el extranjero en número indeterminado y previa recomendación del claustro de profesores, para la formación de los futuros profesores de la Escuela. Además de la remuneración, corren a cargo de la ONU el pago de los pasajes, pólizas de seguro y gastos de viaje de profesores (y, en su caso, de sus familiares dependientes) y de los becarios, desde su residencia a San José y regreso, y los gastos de viaje, dietas mensuales, subsidio para compra de libros y viajes dentro de los países de estudio para los que disfruten de una beca de especialización.

El director de la Escuela tiene el carácter de Jefe de Misión de Asistencia Técnica, actuando como enlace entre las Naciones Unidas y los Gobiernos interesados. Tiene a su cargo la preparación de un presupuesto anual de gastos, el proceso de selección de los alumnos, la supervisión de la biblioteca y la cooperación de los Gobiernos en el intercambio de datos y estadísticas que faciliten la tarea de los alumnos y ex alumnos.

En los Convenios se prevé la posibilidad de proseguir la ayuda técnica de las Naciones Unidas a la ESAPAC hasta 1958; pero ello sólo previo informe en este sentido de la Junta general de la ESAPAC que tenga lugar en el segundo semestre de 1956, fijándose entonces la cuantía en que esta ayuda se juzgue precisa.

Las obligaciones de cada país se reducen al pago de una determinada cantidad dentro de ciertos plazos fijados con antelación en el pre-

---

(6) La posibilidad de incluir al sexto país de esta región, Panamá, se mencionaba en las instrucciones remitidas al experto para la elaboración del proyecto de Escuela, pero en el informe del profesor TEJERA no se hace alusión alguna a este respecto.

supuesto de gastos del año correspondiente (7). Con este fondo común integrado por las aportaciones de los cinco países se satisfacen los gastos de salarios y asistencia médica y dietas del personal administrativo y de secretaría, material de oficina y sueldos, dietas y demás gastos de los restantes profesores de la Escuela que no corran a cargo de las Naciones Unidas, debiendo tener los mismos emolumentos que estos últimos. Otra obligación de los Gobiernos es la de comprometerse, en el caso, por otra parte normal, de que los alumnos de la ESAPAC ocupen cargos oficiales, a mantenerlos en sus puestos, concediéndoles licencia con sueldo íntegro por toda la duración del período lectivo, único, como veremos, en el que han de asistir a la Escuela.

La organización interna de la ESAPAC comporta la existencia de una Junta general, un Comité de Selección y Cooperación por cada país y el claustro de profesores.

La Junta general está constituida por los representantes de los Gobiernos interesados, en número de tres miembros por país. La Junta general ha de reunirse por lo menos una vez al año, en fecha y lugar acordado por los miembros de la Junta y las Naciones Unidas, previo informe del director de la Escuela. Las atribuciones de la Junta general residen en el examen del informe anual del director, incluyendo el balance económico del año anterior y el presupuesto de gastos para el siguiente. Igualmente fija los planes de los cursos a seguir en cada año.

Los Comités Nacionales de Selección y Cooperación constan de tres miembros, de los cuales uno ha de ser seleccionado entre los representantes del país en la Junta general, y otro entre personas que no ejerzan cargos públicos. El miembro representante del país en la Junta general será el Presidente del Consejo Nacional de Selección. Las funciones de estos Consejos (9) son las de cooperar con el Director y profesores y alumnos de la Escuela para conseguir el mayor éxito en sus tareas y, en especial, seleccionar dos veces al año un número suficiente de candidatos a becarios de las Naciones Unidas, es decir, alumnos de la ESAPAC.

Por último, al claustro de profesores permanentes de la Escuela corresponde el desarrollo de los cursos conforme a las instrucciones dima-

(7) La contribución en 1954 de cada país fué de ocho mil dólares (moneda U. S. A.) por parte de El Salvador, Guatemala y Honduras; diecinueve mil dólares, por la de Nicaragua, y ciento cincuenta mil colones (unos 22.500 dólares U. S. A.), por Costa Rica.

(8) En la primera Junta general de la ESAPAC correspondiente al año 1954, celebrada en San Salvador en mayo de 1955, fué elegido Presidente de la misma el licenciado Jorge Rossi, Ministro de Economía y Hacienda de Costa Rica.

(9) Por disposiciones legislativas internas anteriores a la creación de la ESAPAC, en Nicaragua no existe Comité Nacional de Selección, estando confiadas sus funciones al Consejo Nacional de Economía.

nadas de la Junta general, así como otras actividades complementarias que serán estudiadas más adelante. Es propósito de la Escuela ir formando, por medio de las ya citadas becas de especialización, sus futuros profesores, que serán nativos, por lo tanto, de los países centroamericanos. En la actualidad integran este claustro, a más del Director de la Escuela, un profesor sueco, uno francés, dos costarricenses, un venezolano y un español (10).

La calificación jurídica de la ESAPAC ha dado origen a algunas dificultades. La primera idea de constituir la como una Fundación o Sociedad civil radicada en Costa Rica planteó varias cuestiones de soberanía, entendiéndose uno de esos países que la participación de su Gobierno en una Sociedad civil constituida en el extranjero equivaldría a la renuncia de su jurisdicción en favor de la de otro país. Dada la complejidad de constituir a la Escuela como Sociedad internacional, se ha adoptado como criterio provisional el de su adscripción a las Naciones Unidas como un centro más de ayuda técnica. Cuando cese la asistencia de este organismo, en un plazo no superior a seis años muy posiblemente, el problema se solucionará tal vez incluyendo a la ESAPAC en el Consejo Superior Universitario, existente hoy en día, formado por los rectores de las Universidades centroamericanas para la unificación de la enseñanza y de la cultura de los países del istmo. La contribución de la ESAPAC a este empeño puede resultar de gran trascendencia, y en todo caso es firme propósito de la Dirección de la Escuela estrechar hasta el máximo sus relaciones con las Universidades de los distintos países. En último término, y si no se hallase mejor solución, la ESAPAC entraría a formar parte sencillamente de la Universidad de Costa Rica, en uno de cuyos locales, anteriormente Facultad de Derecho, tiene su sede en la actualidad.

#### IV. ACTIVIDADES DE LA ESAPAC.

Parece lógico que el núcleo principal de actividades de una Escuela sean las de docencia; sin embargo, aunque así sea provisionalmente en el caso de la ESAPAC, conviene señalar que el ámbito de actuación de la misma es mucho más amplio. A juicio del profesor TEJERA (11), la ESAPAC podría tener, además de las funciones docente (preparación de investigadores y técnicos en los principales aspectos de la Administración, y preparación intensiva, mediante cursos superiores de capacitación, de los funcionarios públicos con experiencia gubernamental), otras de extensión, intercambio y asistencia a los Gobiernos participan-

(10) Respectivamente, los profesores CARLSON, ESCOUBE (nombrados por la ONU), CORONADO, LARA, LÓPEZ GALLEGOS y SÁNCHEZ SARTO.

(11) *Propuesta específica...*, pág. 17.

tes, que están ya en marcha. Y el estudio mismo de los textos legales fundacionales de la ESAPAC demuestra que los cursos que constituyen en la actualidad su más visible realización no integran su única finalidad, ni tal vez la más importante, al menos en el futuro (12). Por esta razón, y después de un detallado estudio de estos cursos —merecido por su originalidad y acertada orientación—, enunciaremos toda una serie de obras menores hasta la fecha, pero que pueden resultar de gran trascendencia.

#### A) *Actividades docentes.*

La ESAPAC ha sido concebida con la misión principal de perfeccionar a funcionarios de alto rango, dejando los niveles inferiores a la atención de cada país, si bien está dispuesta a colaborar con los Gobiernos en todos los problemas planteados por la formación de sus empleados, cualquiera que sea su categoría. Esta misión de perfeccionamiento es atendida fundamentalmente por los llamados Cursos generales, y en segundo término, por los Cursos de Especialización y las relaciones continuas mantenidas entre la Escuela y sus antiguos alumnos.

Los Cursos generales están encaminados, según expresión del Director de la Escuela, a «despecializar especialistas para convertirlos en buenos generalistas» (13). No extrañará esto si recordamos la índole peculiar del alumnado: altos funcionarios con muchos años de experiencia en un servicio determinado a los que interesa abrir nuevos panoramas, ampliar sus conocimientos, mostrarles nuevas técnicas y, en resumen, dirigir y encauzar sus futuras actividades, incluso distintas de las que tenían antes de pasar por la Escuela. No se crea por ello que los cursos son especialmente teóricos o académicos. Por el contrario,

(12) *Convenio entre la ONU y los Gobiernos centroamericanos para la creación.* Art. I, párr. 2.º: «Las finalidades de la ESAPAC serán: a) Capacitar, en un nivel equivalente al postuniversitario, a personal centroamericano de investigación y técnico en las diversas asignaturas básicas de la Administración pública; b) Ofrecer cursos avanzados para la capacitación intensiva de empleados públicos experimentados; c) Organizar periódicamente programas de extensión para empleados públicos de los Gobiernos participantes, dentro de sus respectivos países o en países circunvecinos; d) Efectuar investigaciones metódicas y coordinadas sobre Administración pública en los países participantes, con objeto de fomentar el conocimiento y análisis de los problemas correspondientes; e) Promover por todos los medios posibles el conocimiento de técnicas y métodos modernos aplicables a la Administración, y f) Cooperar con cada uno de los países participantes en la preparación y ejecución de programas nacionales de capacitación de empleados públicos en los niveles intermedio e inferior.

(13) *Informe presentado al Comité de Cooperación Económica del Istmo centroamericano.* San Salvador, 1955, pág. 14.

cada nueva técnica o nuevo conocimiento adquirido es puesto en práctica, en la medida en que resulte factible, en los trabajos de campo y en el trabajo final, cuya preparación absorbe la mayor atención del alumno y de los profesores, como veremos más adelante.

El desarrollo de los Cursos generales es el siguiente: De acuerdo con lo establecido en los convenios fundacionales de la ESAPAC (14), el Director de la Escuela requiere dos veces al año a cada Comité Nacional de Selección (o al Consejo Nacional de Economía, en el caso de Nicaragua) a seleccionar un número suficiente de candidatos a las becas de las Naciones Unidas. Recordaremos que este organismo subvenciona hasta diez becas por país, siendo, por tanto, el máximo de alumnos becados de cincuenta al año o de veinticinco para cada curso. En el caso de que el curso tuviere alguna particularidad o versare más concretamente en un aspecto determinado de la Administración, el Director de la Escuela deberá comunicarlo al Comité de Selección. Dichos Comités no gozan de absoluta libertad en su tarea, sino que efectúan una selección de segundo grado entre una lista de personalidades designadas por los Ministerios e instituciones académicas de su país. La lista de los seleccionados es remitida a la ESAPAC, previa supervisión del Gobierno que está directamente obligado por el Convenio fundacional de la Escuela (artículo V, párrafo 7) a «no ahorrar esfuerzos para designar candidatos altamente calificados dentro del servicio público, o personas cuyos antecedentes académicos y experiencia les hagan acreedores a ser considerados como candidatos a ocupar puestos de responsabilidad en actividades gubernamentales y educativas» (15). Esta lista de candidatos, en número mayor que las plazas disponibles para cada

(14) Art. V, párr. 6. No se recogió el plazo de siete meses de antelación a la apertura del Período Lectivo que proponía el profesor TEJERA (*Propuesta específica...*, pág. 53) para el nombramiento de candidatos, empleándose la vaga fórmula «antes de iniciarse el curso académico y a la solicitud del Director de la ESAPAC». En la práctica ello ha dado lugar a adiciones de alumnos en los últimos días anteriores al Período Lectivo, que además de frustrar en parte el período preparatorio rompen la uniformidad y cohesión de los grupos de alumnos. Consecuentemente, el profesor TEJERA, ahora como Director de la Escuela, solicita una mayor colaboración de los Gobiernos y Comités de Selección para evitar estos casos, por otra parte escasos (*Informe al Comité de Cooperación Económica...*, pág. 14).

(15) Salvando las anormalidades registradas en la nota anterior, la labor de los Gobiernos y Comités Nacionales de Selección en lo referente a edad, preparación, aptitudes personales y nivel administrativo de los candidatos, ha sido muy satisfactorio. En el primer año de funcionamiento, la Escuela ha terminado un Curso general e iniciado otro con un total de cincuenta y un alumnos. El promedio de edad ha sido de treinta y cuatro años en el primero y treinta y siete en el segundo, y entre los alumnos figuran ingenieros, directores y subdirectores generales, magistrados, agregados comerciales y militares, catedráticos y profesores de Universidad, etc.

país (16), es examinada por el claustro de profesores, juntamente con el Director de la Escuela, quienes realizan la selección definitiva, establecen la relación de candidatos admitidos y la remiten a la División de Administración Pública de las Naciones Unidas y a los Comités Nacionales de Selección, comenzando simultáneamente el envío a los alumnos de las primeras instrucciones e iniciando, en resumen, la primera parte del Curso general.

Comporta este Curso, en efecto, tres partes. La central, de cuatro meses y medio de duración, llamada Período Lectivo, es la única que se desarrolla en los locales de la Escuela, abandonando los alumnos sus cargos y dedicándose exclusivamente al estudio. La primera y tercera parte del curso (Período Preparatorio y de Experiencia Controlada) duran seis meses cada uno, pero los alumnos permanecen en sus respectivos países y cargos, siendo atendidos desde la Escuela por correspondencia. La peculiar estructura de estos Cursos generales se explica por la necesidad de conciliar la exigencia de una docencia larga con la imposibilidad práctica de privar a los Gobiernos de diez altos funcionarios cada año por un período superior a cinco meses. Si es absurdo intentar en tan breve plazo un perfeccionamiento superior de la amplitud deseada, no lo es menos pretender alejar de una Administración no muy numerosa y que precisa de sus funcionarios, tanto más cuanto que los nuevos planes de desarrollo exigen un esfuerzo redoblado, a una decena de sus miembros más destacados. De aquí el ingenioso método adoptado, por el cual ya antes de llegar a la Escuela han realizado los alumnos el trabajo que no exige supervisión inmediata o aplicación práctica, y que les pone en condiciones de asimilar las enseñanzas con mayor rapidez. En cuanto al Período de Experiencia Controlada, responde a una compleja motivación de factores prácticos y psicológicos que veremos más adelante.

El período preparatorio se inicia, y con él el Curso general, en primero de febrero y primero de septiembre de cada año. La preparación no consiste en un simple acercamiento de los alumnos al nivel de los cursos que han de seguir en el período lectivo, sino también a la adecuación misma de esos cursos a la mentalidad, experiencia y preferencias de sus futuros alumnos. El alumno indica a la Escuela cuál es el campo por el que siente mayor interés, bien por sus pasadas actividades o por desear consagrarse a él en el futuro; con ello, además, da el primer paso para la preparación del informe final que coronará el período lectivo y que consiste esencialmente en un programa de sus actividades futuras, gubernamentales o universitarias. A su vez, la Escuela

(16) A ser posible, el doble, según deseo —no recogido por los Convenios— del profesor TEJERA (*Propuesta específica...*, pág. 53). De no ser así, el país corre el riesgo de ver vacantes algunas de sus plazas y que sean éstas luego ocupadas por candidatos de otros países.

le recomienda cierto número de lecturas sobre esa materia y procura poner al día su biblioteca y sala de referencias para su utilización por el alumno durante su estancia en ella. Periódicamente, la Escuela le remite además instrucciones que le permiten mejorar su capacidad de análisis y exposición oral y escrita, así como unas cuantas hojas que ha de devolver antes del final de este período solicitando datos estadísticos de su país, de forma que al reunirse en la Escuela todos los alumnos posean una visión clara y precisa de los problemas de sus respectivas naciones que facilite y dé interés a las discusiones y trabajos de clase. El resultado será que al iniciarse el período lectivo exista ya una cierta unión de conocimientos, una base común que haga de aglutinante necesario en unos cursos en los que tan importante papel juegan los alumnos como los profesores, por su experiencia y formación anterior, pero en los que existen o pueden existir entre ellos disparidades de edad, caracteres o actitudes que podían malograr buena parte del fruto que cabría esperar de su convivencia (17).

A los seis meses de iniciado el período preparatorio, concluye éste y comienza el lectivo. Es éste el eje fundamental de los Cursos generales, y en el corto plazo de cuatro meses y medio han de simultanearse conferencias teóricas, discusiones de grupo, trabajos de campo y preparación del informe final, sin recargar las horas de trabajo de los alumnos. Una minuciosa labor de reparto de asignaturas entre los profesores y de horas entre las asignaturas ha conseguido realizar un plan de estudios perfectamente llevadero con los trabajos prácticos y de investigación. Todo ello buscando la mayor homogeneidad, de forma que el curso sea una unidad y no una mera yuxtaposición de asignaturas, requiriéndose para ello la intervención activa del alumno no sólo en las clases prácticas, sino incluso en las teóricas.

Aunque las asignaturas están sujetas a variación según la índole de cada curso y las preferencias de los alumnos, las hasta ahora explicadas dan una buena idea del tipo de enseñanza buscado por la Escuela. Como asignatura base, destinada a dar una idea general de la ciencia de la Administración a los cursillistas (muchos de los cuales no tienen formación jurídica), está la «Introducción al estudio de la Administración pública», juntamente con la «Introducción a la Administración

(17) Es aquí, en efecto, donde con más agudeza se plantea el problema de selección de los alumnos de la ESAPAC. Como se hace resaltar en la *Propuesta específica...*, págs. 48-49, en una Escuela del tipo que estudiamos no cabe la selección por examen comprobatorio de conocimientos ni la admisión por concurso de méritos —títulos universitarios, categoría administrativa— en hombres deformados, en bien o en mal, por años de experiencia y de trabajo. La selección ha de hacerse procurando, ante todo, la mayor homogeneidad entre los admitidos, escogidos de una selecta minoría de aspirantes. Lo que pudiera constituir, en otro caso, la base de un examen de ingreso es en esencia el período preparatorio.

comparada», en donde se estudian cuatro sistemas diferentes de Administración en el breve plazo de tres semanas. Los principios generales del Derecho administrativo, juntamente con un breve estudio del acto administrativo y de lo contencioso, son el tema de otra asignatura. En un plano algo distinto cabe agrupar a las tres asignaturas que versan, respectivamente, sobre «Relaciones humanas y administración de personal», «Deontología administrativa» y «Psicología aplicada», alguna de las cuales figura entre las más detalladamente explicadas del curso. También se concede gran importancia a la Organización y Métodos, explicada por el Director de la Escuela y que es la que cuenta con mayor número de horas asignadas. De índole sociológica es la asignatura de «Relaciones públicas», y, por último, los estudios económicos se hallan representados por la asignatura de Administración y Economía en el doble aspecto de Métodos de Investigación y de Planes, Presupuesto de Control, y la de Economía centroamericana, a cargo de profesores visitantes, que responde al hecho de no ser la ESAPAC sino una pieza del vasto plan de integración económica de los países de esta región.

Los trabajos de campo son auténticas experiencias de gobierno durante las cuales los alumnos tienen la posibilidad de conocer nuevas técnicas y sobre todo de aplicarlas a la realidad. Son trabajos prácticos que pueden considerarse comunes a todas las asignaturas, pues hay que emplear los conocimientos adquiridos en cada una de ellas y la principal dificultad reside en conseguir interesar a los alumnos en asuntos que, salvo excepciones, no les son conocidos ni piensan volver a estudiarlos. El profesor encargado ha de esforzarse en conseguirlo, y hasta la fecha hay que reconocer que los trabajos de campo han sido coronados por el éxito. Los trabajos de campo son de dos clases: en la primera se dedican los alumnos al estudio de problemas regionales o municipales, a menudo ignorados por el Administrador central. En la segunda clase de trabajos de campo se estudian los problemas de los pequeños grupos de población con una orientación sociológica que se aprecia en el descenso al plano familiar y aun individual. De este último tipo es el campo de trabajo que tomó por objetivo, en el primer Curso general, el Cantón de Desamparados, y cuyos informes han motivado la puesta en marcha, por parte del Gobierno costarricense, de un plan de desarrollo y saneamiento del mismo, interviniendo varios organismos estatales y autónomos con el asesoramiento de la ESAPAC. Otro tanto puede decirse del campo de trabajo de orientación regional correspondiente al segundo Curso general, que estudió los problemas de Alajuela, la segunda ciudad de Costa Rica, y cuyos informes van a ser utilizados, al parecer, para la reforma financiera y administrativa del Municipio.

Los «Trabajos de Grupos Ocupacionales» están encaminados a fomentar el intercambio de opiniones y experiencias entre los alumnos que

poseen conocimientos similares u ocupan cargos equivalentes. Organizados en principio conforme a un doble criterio de agrupación, el de la 1a comunidad de experiencias y el de la disparidad de nacionalidades, en la práctica coinciden ambos. El trabajo de estos grupos se realiza mediante reuniones bisemanales en la mesa redonda durante unas diez semanas. Los resultados han sido satisfactorios hasta la fecha, habiendo surgido de estas conversaciones interesantes colaboraciones en beneficio del plan de integración económica de los países del istmo.

El resumen y pieza esencial de curso lo constituyen, sin embargo, los trabajos finales, hasta el punto de ser el único factor tenido en cuenta para la calificación final, sin prestarse atención a los exámenes que se celebran periódicamente a lo largo del curso y cuyos resultados son comunicados privadamente a cada alumno. En realidad estos exámenes son más bien un medio de contrastar el grado de asimilación de las enseñanzas de cada profesor, que el rendimiento de cada alumno, y el estudio del conjunto de los mismos hecho a fines de este período por el claustro de profesores se verifica casi exclusivamente para tratar de descubrir a través de los mismos algunas posibles deficiencias más bien que para hacer uso del derecho de la Escuela a elevar al Gobierno correspondiente el expediente del alumno cuyo esfuerzo no hubiese respondido a unas exigencias mínimas, lo cual, dado el carácter de los cursos y la categoría de los alumnos, rara vez será llevado a la práctica.

El trabajo final comienza a elaborarse, como hemos visto, ya en el período preparatorio, al señalar el alumno a la Escuela su campo predilecto de actividades. En la primera semana del período lectivo, un profesor de la Escuela desarrolla un breve cursillo dedicado a la preparación, edición y presentación de informes, estrechamente vinculado, por tanto, al trabajo final. Cinco semanas después, el alumno elige ya definitivamente el tema de su trabajo y comienza su realización, con la constante supervisión del profesor de la Escuela, que cuente con una experiencia y una formación más afines a la del alumno. El trabajo ha de terminarse en unas ocho semanas, al cabo de las cuales tiene lugar la primera presentación y discusión ante un Jurado; las modificaciones introducidas o aconsejadas se efectúan en las dos semanas siguientes, totalmente dedicadas al trabajo final (estamos ya en los últimos días del período lectivo) y, por último, se verifica la presentación final, seguida de su estudio y, en su caso, de su aprobación, lo que lleva aparejado la concesión de un diploma especial. A continuación concluye el período lectivo.

El trabajo final no es propiamente una tesis ni una valoración personal de lo aprendido en la Escuela; se trata de un programa completo y detallado de lo que ha de ser la actuación inmediata del alumno a la salida de la ESAPAC, con todos los datos precisos para poder ser llevado inmediatamente a la práctica. En su elaboración intervienen

equitativamente las ideas personales del alumno, las enseñanzas de su experiencia anterior y los nuevos métodos y conocimientos adquiridos en la Escuela, en la simbiosis más perfecta posible. Se exige que el plan no sea una simple utopía, irrealizable aun siendo perfectamente lógica su concepción, sino que el alumno debe intentar llevarlo a la práctica, contando para ello, desde luego, con la ayuda constante de la Escuela, tanto en el último período del curso como más tarde, y con la buena voluntad de su Gobierno para acoger un proyecto sancionado por la ESAPAC. Hasta la fecha, los resultados han sido alentadores, y más del sesenta por ciento de estos trabajos se encontraban en el pasado mes de mayo en vías de ejecución. De la amplitud de los mismos y del esfuerzo que requieren darán idea los títulos de algunos de ellos: encontramos, por ejemplo, estudios como «Consideraciones para mejorar el sistema presupuestario y clasificar los ingresos y gastos públicos del Gobierno central de Costa Rica», «Apuntes para el establecimiento del Servicio civil en Guatemala», «Administración del Ministerio de Salubridad de Nicaragua», etc. Dentro de unos años, el conjunto de trabajos finales constituirá una espléndida fuente de información para las Administraciones de los países centroamericanos; pero sin llegar a ello, ya se señala como ventajoso la posibilidad ofrecida por los cursos de la Escuela a los altos funcionarios de estudiar ellos mismos un problema determinado y preparar tranquila y personalmente un informe que normalmente habrían de encargar a un técnico, lo que representa un ahorro considerable además de tiempo y de dinero.

Cierra el Curso general el llamado Período de Experimentación Controlada. De vuelta a sus países y cargos, los alumnos de la Escuela han de esforzarse en poner en práctica su trabajo final, y desde luego los nuevos métodos aprendidos en aquella. El período de experiencia controlada no es en esencia sino la supervisión desde la Escuela de las actividades del alumno. Se pretende con ello evitar el olvido por desuso de las enseñanzas del período lectivo, y también el desaliento que suele apoderarse de quien se ha de enfrentar con una realidad más difícil, compleja y hostil de lo que suponía al planear su perfeccionamiento. Es cuestión de prestigio para el alumno y para la ESAPAC el perseverar en las mejoras por encima de todos los obstáculos, y el único medio de lograrlo es por la estrecha colaboración del alumno, la Escuela y los respectivos Gobiernos. Es aún pronto para juzgar si este período cumple todos sus objetivos, pero en todo caso no cabe dudar de su oportunidad. La labor de supervisión se efectúa por correspondencia, como en el período preparatorio, y también mediante visitas regulares de los profesores de la Escuela a los ex alumnos. La duración de este período es de seis meses, pasados los cuales se otorga a los alumnos el certificado de Estudios Superiores de Administración Pública, que es hoy en

día el más alto concedido por la ESAPAC. Está en estudio, no obstante, la concesión de título de Doctor en Administración Pública, bien directamente por la Escuela o por intermedio de las Universidades centro-americanas a propuesta de aquélla. Este título se concedería sólo a quienes, poseyendo el certificado de estudios superiores, tuviesen además un título de licenciado o doctor y cumpliesen ciertos requisitos aún en estudio, tales como la presentación de una tesis y su discusión.

La actividad docente de la ESAPAC se completa con los Cursos de Aplicación, más especializados y de estructura más sencilla. Su finalidad es reunir a los altos funcionarios de un sector concreto de la Administración de los cinco países y demostrarles las últimas técnicas en el ramo. Las ventajas económicas de estos cursos son evidentes si los comparamos con los dispendios a que obligan los viajes de estudios a países más lejanos. La duración de los Cursos de Aplicación oscila entre dos y cinco meses, todos ellos lectivos, sin períodos preparatorios o posteriores, si bien es posible que se organicen «Períodos de repaso y ampliación» en la Escuela al cabo de dos o tres años, y de una a tres semanas de duración. Hasta la fecha sólo se ha completado un Curso de Aplicación, que se celebró en 1954, con catorce alumnos (también becarios de la ONU) y cinco oyentes. Estuvo dedicado a problemas de urbanismo y municipalización (18), y sus resultados no pudieron ser más halagüeños, iniciándose la puesta en práctica de un plan para la urbanización de la capital de Costa Rica bajo la dirección de algunos de los alumnos que tomaron parte en ese Curso y organizando otros el II Congreso de Municipalidades de Costa Rica, siguiendo las directivas y el sumario presentado como trabajo final por uno de los alumnos. En la actualidad se está desarrollando el II Curso de Aplicación sobre problemas de Administración aduanera y portuaria, de cinco meses de duración.

#### B) *Otras actividades.*

Las actividades no docentes de la ESAPAC son muy variadas e importantes, aunque en buena parte se hallen sólo en su iniciación. Desde antes de la fundación de la Escuela se pensó en ella como posible centro asesor de los Gobiernos participantes, no sólo en cuestiones relacionadas con la formación de los funcionarios, sino en general, de todo lo

(18) Las materias explicadas fueron: Administración Pública General y de Personal, Administración Municipal, Planificación Urbana y Rural y Organización y Métodos. Hubo, además, varias conferencias. Los alumnos, en su mayoría, eran altos funcionarios municipales o urbanísticos, o bien ingenieros y personalidades de los Ministerios de Obras Públicas.

concerniente a la Administración. De momento, la ESAPAC no cuenta con los recursos ni tal vez con el prestigio suficiente para desbordar el ámbito de las materias docentes o estrechamente relacionadas con éstas, pero esto es sólo provisional. La ESAPAC patrocina viajes periódicos de sus profesores por los países centroamericanos, en el curso de los cuales pueden ser consultados por algunos de los Gobiernos para cuestiones concretas; pero, además, es propósito de la ESAPAC convertirse en asesora de estos Gobiernos en cuanto tenga un cuadro especializado en trabajos de consulta, independientemente de sus actividades docentes. También cabe incluir entre las restantes actividades la concesión de becas a quienes hayan de desempeñar en el futuro las cátedras de la Escuela, y las instrucciones remitidas a los ex alumnos, aun después del período de experiencia controlada, para solventar sus dudas o comunicarles nuevas técnicas de organización. Esto último requerirá, cuando el número de Cursos celebrados sea mayor, un amplio intercambio de notas y una organización de enlace nada despreciable, comunicando a los ex alumnos la relación de las sucesivas promociones que pasen por la Escuela, y efectuando un intercambio semejante con la Escuela Brasileña de Administración Pública. Más adelante puede considerarse la creación de una Sociedad de Administración Pública, con secciones en cada país y sede central en la propia Escuela, que a su vez sería centro de colaboración e intercambio con otras instituciones de la región centroamericana y del extranjero. La Escuela ha comenzado a editar el pasado mes de julio un boletín, y cuenta con lanzar dentro de este mismo año el primer número de una Revista de Administración pública, trimestral, si las circunstancias económicas lo permiten. Una de las colaboraciones más buscadas por la Dirección de la ESAPAC es la de las Universidades centroamericanas, con las que se desea entrar en íntimas relaciones. Ya hemos visto la posibilidad de encuadrar a la ESAPAC dentro del Consejo Superior Universitario, al finalizar la asistencia de las Naciones Unidas, y el deseo de llegar a un acuerdo con las Universidades para la concesión del título de Doctor en Administración pública. Se ha procurado además que en los cursos figurasen profesores universitarios de los cinco países, y se intenta generalizar el ejemplo de la ESAPAC, extendiendo la fórmula de institución regional a las diversas entidades estatales de educación superior, en aras de una mayor economía y una mayor cohesión de la enseñanza centroamericana.

Otro deseo de la Escuela, en vías de rápida realización, es la fundación de una Biblioteca propia que llegue a ser un centro de estudios único en su clase en toda Centroamérica. De noviembre de 1953 a mayo del corriente año habían ingresado ya unas mil quinientas publicaciones y cerca de otro millar estaba pendiente de recepción. En paralelo

desarrollo está la Sala de referencias. La Escuela publica además documentos, datos solicitados a los Gobiernos participantes y las explicaciones de los profesores cuando no hay libro de texto equiparable en castellano, funcionando un servicio de venta de libros de texto y de trabajo a los alumnos de la Escuela a precios de coste.

Sin embargo, lo más sobresaliente de las actividades docentes de la ESAPAC ha sido hasta la fecha su labor de asistencia a los Gobiernos de El Salvador y Costa Rica en la creación de nuevos sistemas de formación de los funcionarios de niveles medio e inferior, labor prevista ya como una de las más importantes de la ESAPAC aun antes de su existencia. En el caso de El Salvador, la ESAPAC envió a uno de sus profesores para colaborar con el Gobierno de este país en la puesta en marcha del proyecto de Escuela Nacional de Administración Pública. hecho sobre un informe preliminar del propio Director de la ESAPAC, en tanto que el futuro Director de la misma figuraba entre los alumnos del primer Curso general de la ESAPAC recibiendo un adiestramiento especial en el que figuraba la dirección de un curso experimental para jefes del Servicio público costarricense (19). En Costa Rica, la ESAPAC ha colaborado intensamente en la celebración de tres cursos para funcionarios medios, desarrollados en 1954 y 1955, en los locales de la Escuela y con la intervención de profesores de la misma. Ya se han celebrado conversaciones preliminares con Guatemala y Nicaragua para el establecimiento de cursos similares, y la ESAPAC está dispuesta a prestar la ayuda necesaria a estos países y a Honduras para la creación de tales cursos o el perfeccionamiento y ampliación de los cursos universitarios de Administración pública existentes.

Señalemos, por último, que en los locales de la Escuela se celebraron en 1954 la reunión del grupo de trabajo de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y el Seminario de la UNESCO sobre la enseñanza de las Ciencias Sociales (20).

## V. CONSIDERACIONES CRÍTICAS.

Sería temerario emitir un juicio valorativo sobre una institución re-

---

(19) La Escuela Nacional de Administración Pública de El Salvador ha sido creada en fecha de 3 de mayo pasado e inaugurada el día 15 de julio siguiente.

(20) Aunque no directamente relacionado con la ESAPAC, creemos oportuno mencionar dos de las conclusiones a que se llegó en este coloquio. En rigor no se trata sino de un único problema: el de la perniciosa repercusión de las dificultades económicas en la enseñanza de las Ciencias Sociales, bajo dos aspectos distintos: el del profesorado y el del alumnado. En el primer aspecto se deploró la ausencia casi absoluta de profesores *in full time*, por precisar de otras actividades mejor remuneradas para su subsistencia. En el segundo aspecto se señaló el crecido número

cién nacida y con muchos más proyectos que realizaciones. Recordemos que GRÉGOIRE, al situarse frente a la reforma francesa de la formación de los altos cuadros administrativos, remite a la próxima generación la posibilidad de juzgarlas equitativamente (21). Sin embargo, «la ESAPAC está concebida para resolver problemas del presente» (22), y ello nos autoriza a efectuar, al menos, ciertas observaciones sobre su labor realizada y sus más inmediatos problemas. Existen una serie de circunstancias favorables al buen éxito de la Escuela que han de ser apreciadas, como el entusiasmo con que fué acogida su creación por los países interesados, entusiasmo que se mantiene lejos de decaer, según muestra la labor de los Comités Nacionales de Selección y la confianza que testimonian a la Escuela los Gobiernos participantes. Incluso la reacción popular parece haber sido de simpatía hacia la Escuela, como se ha visto en los campos de trabajo celebrados en la aldea de Desamparados. Con esta acogida y la garantía de seriedad y eficacia que representa la asistencia técnica de las Naciones Unidas se han podido resolver satisfactoriamente algunos problemas difíciles, como el planteado por la selección de los alumnos, y realizar en el breve plazo de año y medio una labor que puede calificarse de impresionante: instalación de la escuela, fundación de la Biblioteca, organización de tres Cursos generales y dos de Aplicación, participación en las reformas docentes de dos países... Queda por saber la eficiencia última de estas realizaciones, en particular de los Cursos generales, que constituyen lo más maduro y definitivo de todas las actividades de la Escuela. Puede señalarse cierta superficialidad en el estudio de algunas asignaturas, excesivamente complejas para la brevedad del período lectivo, aunque es posible que la superior preparación de los alumnos compense esta deficiencia. Otra dificultad reside en la transición de la ESAPAC de manos de la ONU a los Gobiernos centroamericanos, que, sin duda, deberá realizarse muy paulatinamente, y en una fecha posterior a lo primeramente estipulado.

El hecho de ser la ESAPAC no una institución aislada, sino una pieza fundamental del vasto plan de integración económica —y política

de alumnos «crepusculares», trabajadores durante el día y que sólo pueden dedicar a su vocación unas pocas horas diarias, lo que disminuye lógicamente su rendimiento. Vid. sobre este Seminario *Revue Internationale de Sciences Administratives*, 1955, I, pág. 196.

(21) R. GRÉGOIRE, *La fonction publique*, 1954, pág. 19.

(22) *Informe al Comité de Cooperación Económica...*, pág. 23.

más tarde— de Centroamérica, hace que su éxito o fracaso esté supeditado al de este plan, sobre cuyo futuro carecemos de elementos suficientes para arriesgar un juicio profético. Lo que sí podemos afirmar es nuestra simpatía por esta empresa y nuestro deseo de que se vea coronada por el mayor éxito, contribuyendo a restablecer la unidad y hermandad de que ya gozó el istmo centroamericano en anteriores épocas de su historia.

MANUEL PEREZ OLEA

(23) Queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Dirección de la ESAPAC, y en particular al profesor TEJERA PARÍS, por su amabilidad en facilitarnos toda clase de datos y publicaciones sobre la Escuela, que difícilmente hubiéramos podido conseguir sin su rápida y valiosa colaboración.



# BIBLIOGRAFIA

