

# El ICAP en Centroamérica

## La estrategia del ICAP en los años 80\*

Mauricio Valdés\*\*

---

ESTE DOCUMENTO CONTIENE INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LOS ORIGENES Y NATURALEZA DEL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ICAP); PRESENTA DE MANERA SINTÉTICA LOS COMPONENTES CENTRALES DE SU ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN, PONIENDO ÉNFASIS EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTA, DURANTE LA CUAL EL INSTITUTO IMPLANTA PROGRAMAS DE GRAN ENVERGADURA EN LAS ÁREAS DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE RECURSOS HUMANOS, INVESTIGACIÓN, CONSULTORÍA Y DIFUSIÓN. SIN EMBARGO, LA NUEVA COYUNTURA CENTROAMERICANA PLANTEA NUEVOS RETOS AL ICAP Y UNA REDEFINICIÓN DE SU PAPEL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

### Introducción

Este documento contiene información general sobre los orígenes y naturaleza del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP); presenta de manera sintética los componentes centrales de su estrategia de cooperación, poniendo énfasis en la década de los ochenta, durante la cual el Instituto

implanta programas de gran envergadura en las áreas de formación y capacitación de recursos humanos, investigación, consultoría y difusión.

El documento no es exhaustivo ni concluyente. Se presenta en su carácter preliminar con el fin de estimular y aportar algunas ideas y datos al debate sobre el papel del ICAP. Esperamos que el mismo sirva también para familiarizar e interesar en la labor del Instituto, a quienes no la conocen.

\* Trabajo presentado al "Foro/taller sobre la cooperación y asistencia técnica interamericana en el campo del desarrollo educativo y cultural", realizado en la ciudad de Pátzcuaro, Michoacán, México, del 17 al 19 de mayo de 1989, por el Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina (CREFAL).

\*\* Director de Programas de Posgrado del ICAP. Las opiniones del autor no son necesariamente las de la Institución.

### ¿Qué es el ICAP?

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), es el orga-

nismo más antiguo de la Integración Centroamericana. En 1989 cumple 35 años de haber sido fundado.

Desde sus primeros contactos integracionistas, al inicio de los años 50, los gobiernos del Istmo centroamericano se percataron de que la administración pública en cada país requería de importantes reformas para convertirla en un agente de desarrollo, capaz de impulsar los nuevos programas y proyectos de alcance regional. En 1952, durante la reunión inicial del Comité de Cooperación Económica de los Ministros de Economía del Istmo Centroamericano, fue planteada por primera vez la idea de crear una institución superior para el estudio y modernización de la administración pública centroamericana. Esta reunión instó a los gobiernos del Istmo a procurar la colaboración de las Naciones Unidas a este efecto.

En el año de 1954 los gobiernos de Centroamérica firmaron convenios bilaterales con las Naciones Unidas en virtud de los cuales se creó la Escuela Superior de Administración Pública de la América Central (ESAPAC). Según dichos convenios, el 10. de enero de 1954 fue la fecha oficial de inicio del proyecto.

El estatuto internacional de la ESAPAC fue aprobado por los países miembros en San José en 1956, y suscrita en Guatemala en 1957. El gobierno de Panamá se adhirió al convenio de la ESAPAC en 1961. Este convenio fue depositado en las secretarías generales de la Organización de Estados Cen-

troamericanos y la Organización de las Naciones Unidas, siendo posteriormente ratificado por los poderes legislativos de todos los países centroamericanos.

Los gobiernos miembros acordaron en 1967 transformar a la ESAPAC en una "institución jurídica internacional de carácter regional con suficientes atribuciones legales para garantizar su propia permanencia e institucionalidad". Para tal efecto, en ese mismo año firmaron un Plan de Operaciones con el Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo (hoy Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD), para convertir a la ESAPAC en Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Los gobiernos y el Fondo acordaron que después de concluido el Plan de Operaciones (5 años) el ICAP seguiría funcionando a cargo de los gobiernos signatarios, con el apoyo de las Naciones Unidas.<sup>1</sup>

De acuerdo con sus instrumentos constitutivos, el fin primordial del ICAP es apoyar el proceso de integración centroamericana. Para ello, debe efectuar actividades de formación, capacitación, investigación, consultoría, asistencia técnica y divulgación en el campo administrativo, a nivel regional. El ICAP surge, pues, para desarrollar la administración pública requerida por el entonces dinámico proceso integracionista.

### El ICAP y la crisis centroamericana

El período que se extiende desde principios de los años 50 y el fin de los años 60, trajo dinamismo económico a la región, e incluso cierto grado de aper-

1. Más datos sobre los orígenes del ICAP y los demás organismos de la integración se pueden encontrar en: Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, *Derecho Comunitario Centroamericano*, San José: IIEJI, 1988.

tura democrática. La creación del Mercado Común Centroamericano se vio acompañada de crecientes índices de industrialización y urbanización. El comercio y la infraestructura interregional se expandieron notablemente.<sup>2</sup>

En este marco, el ICAP desempeñó un rol dinámico e innovador. Aglutinó a los más destacados profesionales integracionistas de la región, e impulsó programas de gran impacto. Su labor de entonces puso énfasis en la coordinación intercentroamericana en las áreas aduanera, fiscal, postal y presupuestaria. Gran importancia recibió también el estudio y aplicación de técnicas modernas en todas las áreas que señala el conocido PODSCORB de Luther Gulick: planificación, organización, personal, dirección, coordinación, evaluación y presupuesto.

Para fines de los 60, la Integración centroamericana empezó a perder dinamismo; en general, las economías de la región entraron en una fase de decaimiento. Para 1969, con la guerra entre Honduras y El Salvador, se desploman casi por completo los arreglos integracionistas. El órgano político de la integración, la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, se paraliza. Se imponen severas restricciones a los intercambios económicos particularmente entre Honduras y El Salvador. Paralelamente, comienzan a agudizarse los conflictos internos en varios

países, especialmente en Guatemala y El Salvador.

En verdad, y pese a los esfuerzos en contrario, Centroamérica ha sufrido desde entonces un proceso de desintegración. Este hecho --que duele tanto a quienes creemos en Centroamérica unida-- queda ampliamente documentado, desde la perspectiva económica, en una obra de Juan Alberto Fuentes Knight, que pronto será publicada por ICAP y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.<sup>3</sup>

La labor del ICAP se vio directamente afectada por la situación regional. La precipitada alteración del marco de referencia y los problemas económicos, produjeron en los años 70 un grado de dispersión programática y activismo. Este es un hecho que la Institución ha reconocido.<sup>4</sup> Para fines de esa década los problemas sociales se volvieron explosivos; crisis profundas replantearon drásticamente el papel del Estado, a menudo ampliando sus responsabilidades, e imponiendo urgentes retos al ICAP.

## El ICAP en los años 80

La aprobación del documento conocido como "Bases para una Estrategia de Cooperación del ICAP con los Países del Istmo Centroamericano, 1980-1984", marca el comienzo de un período en el cual el ICAP organiza mejor y amplía su horizonte de acción.<sup>5</sup>

Este documento destaca la necesidad de elevar la capacidad nacional para diagnosticar y solucionar problemas en la esfera administrativa pública, como una tarea imperiosa a la luz del

2. Véase por ejemplo: Nicolás Mariscal, *Integración Económica y Poder Político en Centroamérica*, San Salvador: UCA, 1983, Capítulo 1.

3. Juan Alberto Fuentes Knight, *Los Desafíos de la Integración Centroamericana*, en prensa.

4. ICAP, "Bases para una Estrategia de Cooperación del ICAP con los Países del Istmo Centroamericano", San José: ICAP, 1980, p. 2.

5. ICAP, "Bases".

cambiante rol de la nación centroamericana. Si bien los temas integracionistas clásicos no aparecen en esta estrategia, el ICAP adopta un enfoque renovado a la integración, adaptado a las circunstancias: el estudio comparado de los problemas de la administración pública centroamericana, y el fortalecimiento de la cooperación horizontal en la región en la búsqueda e implantación de soluciones a los mismos.

De manera específica, el ICAP se propuso abordar los siguientes problemas:

- La dependencia tecnológica en el ámbito administrativo, manifiesta en la importación acrítica de conceptos, enfoques, modelos y técnicas de los países industrializados;
- El relativo desconocimiento de la realidad administrativa, reflejada en la inexistencia de intentos científicos sistemáticos para explicar la organización y funcionamiento de los aparatos administrativos estatales.
- La insuficiencia de administradores públicos con formación superior, capaces de responder a los nuevos retos.

Es en respuesta a estos problemas que el ICAP elabora sus programas y proyectos para la década. Una visión general de los componentes de la estrategia se presenta en el Cuadro 1 y Gráfico 1.

El ICAP se propone desde entonces programas y proyectos de gran aliento. Para su implantación, desplegó una amplia labor de negociación ante organismos de desarrollo multi y bilaterales, producto de la cual se obtuvo el respaldo de importantes entidades. Entre estas resaltan el Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Fundación W. K. Kellogg, y la Escuela Nacional de Administración Pública de la Universidad de Quebec.

En 1985 el ICAP publica el documento "Lineamientos para la acción, 1986-1991". En esencia, estos lineamientos ratifican los conceptos centrales de la estrategia utilizada en el período 1980-1984. Algunas preocupaciones se agregan o especifican. En particular este documento enfatiza la necesidad de buscar nuevos mecanismos para fortalecer la integración centroamericana y el proceso de democratización.

### **Programas y actividades**

De manera sintética, los siguientes datos ilustran la magnitud y orientación de la labor realizada por el ICAP en la última década. Entre 1976 y 1989 el ICAP realizó 150 seminarios, 45 cursos regionales y 180 cursos nacionales de capacitación y sensibilización, en los que participaron más de 6,000 funcionarios gubernamentales de todos sus países miembros. Junto con los esfuerzos en el campo de la investigación aplicada, la consultoría y la asistencia técnica, la capacitación difundió en la región la investigación administrativa, la investigación-acción y el estudio de relaciones interinstitucionales. A partir de 1986 adquieren gran importancia en el marco de las actividades de capacitación, investigación y consultoría, la elaboración y administración de proyectos de desarrollo, y la

julio-diciembre/1989

## CUADRO 1

### ICAP, ESTRATEGIA DE CINCO AÑOS (1980-1984)

Necesidades o problemas	Objetivos estratégicos	Objetivos específicos	Area programática	Programas	Proyectos
<p><b>Problema general:</b> Falta de capacidad de respuesta del aparato administrativo del Estado para diagnosticar y resolver sus propios problemas con el objeto de apoyar efectivamente, en términos de capacidad de ejecución, los esfuerzos de transformación social y económica que llevan a cabo los países.</p> <p><b>Problemas específicos:</b> Dependencia tecnológica en el ámbito administrativo.</p> <p>2. Desconocimiento relativo de la realidad administrativa centroamericana.</p> <p>3. Insuficiencia de recursos humanos de nivel alto y mediano.</p> <p>4. Creciente complejidad del Estado.</p>	<p>1. Elevar en cada país la capacidad de diagnosticar y resolver los problemas administrativos y de gestión del sector público, con concepciones y objetivos propios. Esta capacidad debe lograr también que se disminuya la dependencia a que está sujeta la región en el campo técnico administrativo.</p> <p>2. Desarrollar e institucionalizar la investigación administrativa.</p> <p>3. Generar y/o adaptar tecnologías administrativas apropiadas a través de la implementación y evaluación de técnicas, procesos y estructuras alternativas para mejorar la capacidad del sector público en la entrega de bienes y servicios.</p> <p>4. Identificar, analizar y comparar las innovaciones y experiencias (éxitos y fracasos) de las administraciones públicas de la región para usar los aportes locales y aprender conjuntamente.</p> <p>5. Facilitar la cooperación horizontal apoyada en un sistema de información de los recursos humanos calificados existentes en la región.</p> <p>6. Difundir ampliamente en la región y fuera de ella, las experien-</p>	<p>1. Formar y capacitar recursos humanos en administración pública tanto en lo académico como en lo profesional y, fomentar la creación y desarrollo de asociaciones que las vinculan.</p> <p>2. Desarrollar e institucionalizar la investigación administrativa.</p> <p>3. Generar y/o adaptar tecnologías administrativas apropiadas a través de la implementación y evaluación de técnicas, procesos y estructuras alternativas para mejorar la capacidad del sector público en la entrega de bienes y servicios.</p> <p>4. Identificar, analizar y comparar las innovaciones y experiencias (éxitos y fracasos) de las administraciones públicas de la región para usar los aportes locales y aprender conjuntamente.</p> <p>5. Facilitar la cooperación horizontal apoyada en un sistema de información de los recursos humanos calificados existentes en la región.</p> <p>6. Difundir ampliamente en la región y fuera de ella, las experien-</p>	<p>1. Formación y capacitación</p> <p>2. Investigación y adaptación de técnicas y metodologías y difusión</p>	<p>1. Maestría</p> <p>2. Capacitación y formación regionales</p> <p>3. Cursos regionales</p> <p>1. Investigación</p> <p>2. Desarrollo y adaptación de técnicas y metodologías</p> <p>3. Información y difusión</p>	<p>1. Actividades de docencia e investigación de la maestría.</p> <p>2. Evaluación del programa.</p> <p>3. Financiamiento del programa.</p> <p>4. Formación de la ALEAP.</p> <p>5. Capacitación en Metodología de Investigación en Administración Pública.</p> <p>6. Determinación de necesidades de formación y capacitación en cada país.</p> <p>7. Normas para la certificación de cursos.</p> <p>8. Preparación de paquetes de instrucción.</p> <p>9. Organización equipos docentes móviles.</p> <p>10. Normas para la certificación de cursos</p> <p>11. Seminario Sur-Nora.</p> <p>12. Reunión regional para definir un programa de investigación.</p> <p>13. Desarrollo y adaptación de técnicas y procesos metodológicos.</p> <p>14. Reuniones de discusión de temas técnicos y de confrontación de experiencias regionales.</p> <p>15. Centro de documentación.</p> <p>16. Publicaciones.</p> <p>17. Revista de administración pública centroamericana.</p> <p>18. Base de datos de innovaciones y adaptaciones tecnológicas regionales.</p>

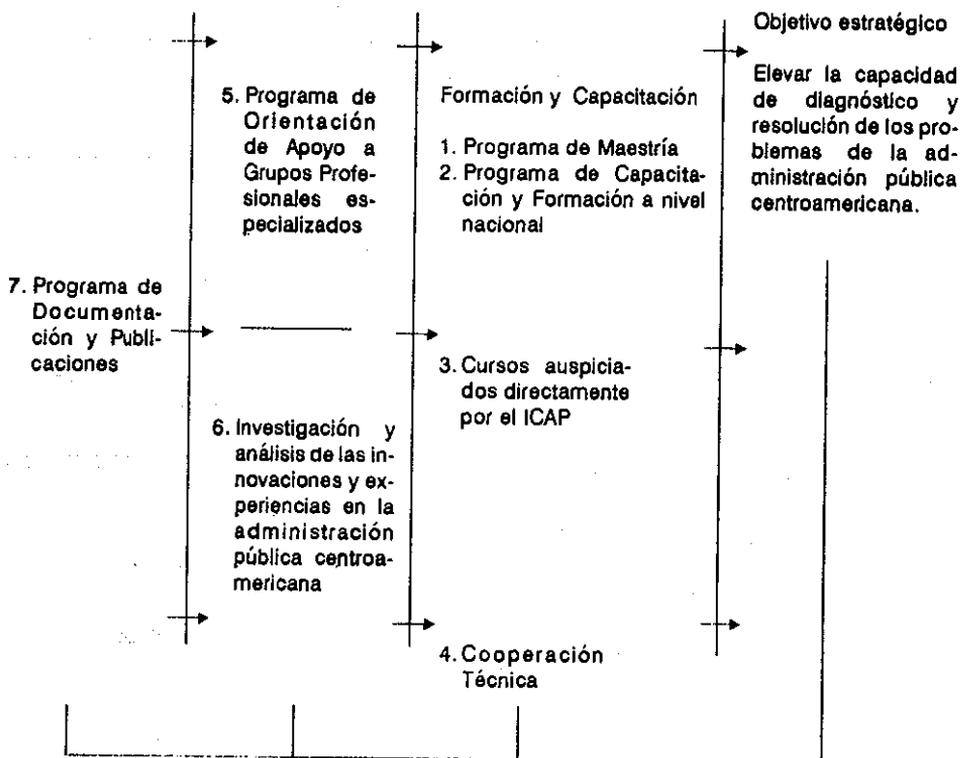
Continúa...

viene...

Necesidades o problemas	Objetivos estratégicos	Objetivos específicos	Area programática	Programas	Proyectos
		cias, conocimientos y formulaciones técnicas que se producen en cada país y en la región como un todo, a efecto de conformar comités de pensamiento propios en relación con la solución de la problemática administrativa que se enfrenta.	3. Cooperación técnica	1. Cooperación técnica  2. Apoyo Cooperación Técnica horizontal.	19. Organización de grupos profesionales. 20. Colaboración para el establecimiento y fortalecimiento de programas de formación de administración pública. 21. Base de datos de profesionales, experiencia relevante en administración pública. 22. Desarrollo institucional de los recursos humanos del ICAP. 23. Evaluación general de la estrategia.

## GRAFICO 1

### INTERRELACION DE LOS PROGRAMAS



administración de servicios públicos de salud.

Un hito en el desarrollo del ICAP lo constituye el establecimiento, en 1980, del Programa Centroamericano de Maestría en Administración Pública. El enfoque centroamericano (regional o comparado) da a este programa características propias que lo vuelven complementario con los que se realizan a nivel nacional, cuyo desarrollo el ICAP también apoya. El programa regional fortalece los lazos y el intercambio sistemático de experiencias entre docen-

tes, investigadores, y administradores públicos de todo el istmo. Esta es una manera eficaz de contribuir a la integración centroamericana.

La creación de la maestría centroamericana en administración pública es un paso importante en la tarea de formar el administrador público de quien, hoy, se requiere mucha más pericia técnica, sofisticación conceptual y liderazgo. Este programa, valga enfatizar, se dirige a formar mejores practicantes de la administración, más que académicos o docentes de la administra-

ción. La investigación, la cual permeabiliza toda la estructura curricular de la maestría, se orienta sobre todo al diagnóstico de problemas concretos, interpretados a la luz de elementos conceptuales y contextuales, y a la propuesta de medidas practicables para su resolución.

Gracias a su favorable acogida, y respondiendo a una demanda creciente de personal público con formación administrativa superior, el área de formación del ICAP creció y se diversificó notablemente; sus recursos se fortalecieron. Para 1989, el ICAP ofrece tres especialidades en el marco del programa regional de maestría, a saber: Administración de Salud, Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo, y Gestión Pública. Entre 1980 y 1989 un total de 172 funcionarios gubernamentales de los seis países miembros del ICAP han egresado de este programa regional.

Al mismo tiempo, el ICAP brinda apoyo a los países del área para establecer y consolidar programas nacionales de formación en administración pública. Casos prominentes lo constituyen creación en Guatemala, en 1980, de una maestría en administración pública (impartida conjuntamente por el Instituto Nacional de Administración Pública y la Universidad de San Carlos), el establecimiento en 1983 de un Posgrado en Administración Pública en la Universidad de Panamá, y el establecimiento, a partir de julio de 1989, de un posgrado en la Universidad de El Salva-

dor en el cual los egresados salvadoreños del ICAP jugarán un rol central como docentes y administradores. Recientemente, el Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP) creó un posgrado en administración pública, en el que los egresados del ICAP también juegan un rol pivotal.<sup>6</sup>

El programa de investigación del ICAP cubre carencias básicas en materia de información e interpretación sobre la configuración y funcionamiento del aparato estatal centroamericano. Los esfuerzos más ambiciosos en este campo, en los que participa un destacado elenco de investigadores de todo el istmo, son los siguientes:

- El Censo de Recursos Humanos de los Sectores Públicos Centroamericanos.
- El Estudio de Relaciones Interorganizacionales en torno a programas, el cual profundizó en los problemas de coordinación interinstitucional.
- El estudio sobre la Evolución Histórica del Sector Público en Centroamérica y Panamá.
- El estudio de las políticas para atender la pobreza crítica en Centroamérica, el cual se concentró en las políticas de vivienda.
- El análisis de la organización y funcionamiento de las políticas de salud a través de los programas materno-infantiles.
- El estudio sobre la organización y funcionamiento de los sistemas de salud en general.
- El estudio sobre la empresa pública en Centroamérica y algunos países de América del Sur.

6. En el marco de su programa de desarrollo de la formación en administración pública, el ICAP realizó el "Segundo Taller Centroamericano sobre Formación en Administración Pública", en la ciudad de Guatemala, del 8 al 10 de febrero de 1989.

Todos estos trabajos han sido publicados por el ICAP, en la forma de libros, revistas e informes. La labor editorial del ICAP ha sido intensa, siendo sus textos utilizados ampliamente en los programas de formación y capacitación en todo el Istmo. El ICAP publica la *Revista Centroamericana de Administración Pública*, única en el Istmo que se especializa en el tema desde una óptica regional.

En lo relativo a los servicios de información y difusión, el Instituto ha logrado crear un centro de documentación especializado en administración pública, el cual es uno de los más completos en Centroamérica. La colección general está formada por más de 31,000 volúmenes, la que se complementa con una amplia colección de publicaciones periódicas. En la actualidad, el ICAP esta suscrito aproximadamente a 250 revistas y boletines. La Institución ha desarrollado además una base de datos automatizada, conocida con el nombre de REVICAP, para el almacenamiento, recuperación y diseminación de artículos de revista.

El mejoramiento de los sistemas de información en la administración pública es prioridad del ICAP. En el presente, la Institución desarrolla un inventario regional de recursos informáticos en el sector público, y un análisis también regional de las políticas informáticas. La enseñanza de la informática para la administración está integrada al currículum del programa de la maestría. A partir de 1990 el ICAP comenzará a desarrollar un programa de capacitación

en este campo para ejecutivos de alto nivel.

En línea con su espíritu integracionista, el ICAP promovió la creación de la Fundación Centroamericana por la Integración. La Fundación nace oficialmente en un acto realizado en la sede del ICAP en mayo de 1988, aglutinando a un gran número de personalidades de todo el Istmo.<sup>7</sup> Los fines de esta joven Fundación --que funciona con independencia del ICAP-- pueden sintetizarse del siguiente modo:

- Impulsar la idea de la integración de los pueblos y entre las naciones como factor de paz, desarrollo y democracia.
- Trabajar por el desarrollo y la integración de los países del Istmo centroamericano.
- Trabajar por la integración del Istmo centroamericano con el resto de América y el Caribe.
- Hacer todos los esfuerzos que estén a su alcance para que los países centroamericanos, como unidad y respetando sus intereses particulares, continúen impulsando una cooperación para el desarrollo integrado cada vez más estrecho con la Comunidad Económica Europea; y ampliar esos esfuerzos en relación con otros países o grupos de países del mundo.
- Constituirse en un foro centroamericano, latinoamericano y del Caribe, de naturaleza participativa y pluralista.
- Encargarse de canalizar recursos humanos y económicos suficientes y adecuados, para realizar actividades de estudio, investigación,

7. Fundación Centroamericana por la Integración, "Documentos Básicos", San José: FCI, 1988.

académicas, de cooperación técnica, de enseñanza, entrenamiento o capacitación, de desarrollo y otras más que se juzguen necesarias, para cumplir con los objetivos de la Fundación.

- o Realizar las gestiones para establecer las entidades ligadas con y colaterales a la Fundación, que se juzgue conveniente ... para cumplir con los fines de la Fundación.

Al mismo tiempo, el ICAP realiza importantes foros orientados a examinar la relación entre administración pública, paz y democracia.<sup>8</sup> En forma concurrente, los proyectos de desarrollo municipal adquieren nuevo impulso.

## Conclusión

Lo anterior es un breve recuento de los programas y actividades del ICAP en el marco de su estrategia para los años 80. Dicho recuento pone énfasis en los logros de la estrategia. No queremos dejar la impresión de que no hay problemas. Los hay y son muchos. El ICAP es una institución pequeña que debe moverse en un medio en extremo difícil y volátil. Hoy en día muchas personas, incluyendo altos funcionarios gubernamentales, no

creen en la integración centroamericana. La crisis económica incide negativamente en las labores del ICAP, reduciendo los ingresos y aumentando los costos. Por virtud sobre todo de limitaciones financieras, el ICAP no puede cumplir con todas las demandas que en forma creciente le plantean sus países miembros.

Sin embargo, el Instituto se siente orgulloso de lo que ha logrado. El Instituto nunca se ha propuesto cubrir todas las necesidades de los países en las esferas de su competencia, ni participar en toda posible actividad regional en materia de administración pública. Hacerlo sería absurdo. La capacidad institucional tiene límites y las necesidades centroamericanas son tan grandes que hay y sobra espacio para la acción de otras organizaciones hermanas de cooperación técnica.

El futuro cercano plantea formidables retos a la administración pública y al ICAP. La pacificación, la democratización, la desestatización, la revitalización de la Integración Centroamericana y la administración de la creciente escasez son algunos de los más serios. Para ayudar a los países a enfrentarlos, el ICAP debe autoevaluarse, desarrollar un pensamiento estratégico renovado y poner en práctica nuevos mecanismos de cooperación regional e internacional. ◊

8. En este campo, los siguientes seminarios regionales merecen mención (las ponencias se encuentran en el Centro de Documentación del ICAP), "Seminario Paz, Democracia y Administración Pública en Centroamérica", San José, 1-4 diciembre de 1987; ICAP-GAO-FLACSO, "Seminario sobre el Impacto de las Políticas Estadounidenses en América Central", San José, 11-12 de agosto de 1988.